

A ACCION DE FOMENTO NUN ESTADO COMPOSTO

**Carlos I. Aymerich Cano.
A Coruña.
1992**

A ACCION DE FOMENTO NUN ESTADO COMPOSTO.

Tese de doutoramento apresentada por D.
Carlos I. Aymerich Cano e dirixida polo Prof.
Dr. D. José Luis Meilán Gil, para a obtención
do grao de Doutor en Dereito.

A CORUÑA.

1993

A Loreto.

TABOA.

APRESENTACION.	I
ABREVIATURAS UTILIZADAS.	XVII
PARTE PRIMEIRA. REVISION DO CONCEITO DE FOMENTO.	
I. INTRODUCCIÓN.	3
II. O FOMENTO COMO FIN DO ESTADO.	4
III. O FOMENTO COMO MODO DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA.	10
1. A TEORÍA DO FOMENTO ADMINISTRATIVO DE JORDANA DE POZAS.	10
2. RECEIÇÃO DOUTRINAL DA PROPOSTA DE JORDANA DE POZAS.	13
3. O FOMENTO NA CE DE 1978.	18
4. O FOMENTO NA LEXISLACIÓN ORDINÁRIA.	20
5. O FOMENTO NA XURISPRUDÉNCIA.	21
A. DO TS.	21
B. DO TC.	25
a) O FOMENTO COMO FIN XERAL DOS PODERES PÚBLICOS.	25
b) O FOMENTO COMO MODO DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA.	27
c) O FOMENTO DO PONTO DE VISTA COMPETENCIAL.	30
IV. CONCLUSIÓN. UNHA ALTERNATIVA CONCEITUAL Á ACCIÓN DE INCENTIVO DOS PODERES PÚBLICOS DENTRO DAS TÉCNICAS DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA.	46
PARTE SEGUNDA. A RELACION XURIDICA SUBVENCIO-	

NAL.

CAPITULO PRIMERO: AS RELACIONS INTERADMINISTRATIVAS NO ESTADO ESPAÑOL.

I.	INTRODUCCIÓN.	59
II.	RÉXIME XURÍDICO DAS RELACIÓNS INTERADMINISTRATIVAS.	62
III.	O DEBER DE COLABORACIÓN COMO IDEA MATRIZ DO SISTEMA ESPAÑOL DE RELACIÓNS INTERADMINISTRATIVAS.	66
IV.	AS TÉCNICAS CONCRETAS DE RELACIÓN.	86
	1. INTRODUCCIÓN.	86
	2. A COORDENACIÓN.	87
	A. AS DIFERENTES CONCEIÇÕES DOUTRI- NAIS.	87
	B. A COORDENACIÓN NA XURISPRUDÉNCIA DO TC ESPAÑOL.	95
	C. RECAPITULACIÓN.	101
	3. AS TÉCNICAS DE COOPERACIÓN.	105
	A. INTRODUCCIÓN.	105
	B. TÉCNICAS FUNCIONAIS: OS CONVÉNIOS DE COLABORACIÓN.	108
	a) INTRODUCCIÓN.	108
	b) NATUREZA XURÍDICA DOS CON- VÉNIOS INTERADMINISTRATIVOS.	111
	c) RÉXIME XURÍDICO DOS CONVÉ- NIOS INTERADMINISTRATIVOS.	118
	C. TÉCNICAS FUNCIONAIS: EN ESPECIAL, AS CONFERENCIAS SECTORIAIS.	138
	4. A SUBVENCIÓN COMO RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA.	145

CAPITULO SEGUNDO. REXIME XURIDICO DAS AXUDAS.

I.	INTRODUCCIÓN.	151
II.	RÉXIME XURÍDICO DAS AXUDAS PÚBLICAS ESTATAIS. OS ART. 81 E 82 LXORZ.	152
	1. AMBITO DE APLICACIÓN.	154
	2. SUXEITOS DA RELACIÓN SUBVENCIONAL.	159
	A. ENTES COMPETENTES PARA O OUTORGAMENTO.	159
	B. BENEFICIÁRIOS.	159
	C. ENTIDADES COLABORADORAS.	161
	D. PROCEDIMENTO SUBVENCIONAL.	164
	E. RÉXIME DE INFRACIÓNS E SANCIÓNES.	170
III.	RÉXIME XURÍDICO DAS AXUDAS PÚBLICAS NA CAG.	178
	1. AMBITO DE APLICACIÓN.	178
	2. SUXEITOS DA RELACIÓN SUBVENCIONAL.	179
	A. O BENEFICIÁRIO.	179
	B. ORGAOS COMPETENTES PARA O OUTORGAMENTO.	180
	3. PROCEDIMENTO SUBVENCIONAL.	183
	4. TERMINACIÓN DA RELACIÓN SUBVENCIONAL.	187

CAPITULO TERCEIRO: REXIME XURÍDICO DAS SUBVENCIÓNS LOCAIS. ANÁLISE DOS ART. 23 A 29 RSCL.

I.	INTRODUCCIÓN.	191
II.	A REGULACIÓN DAS SUBVENCIÓNS LOCAIS NO RSCL.	194
	1. ANTECEDENTES.	194
	2. O CONCEITO DE SUBVENCIÓN NO RSCL.	196
	3. CLASES.	202

CAPITULO CUARTO: RÉXIME COMUNITÁRIO DAS AXUDAS ESTATAIS.

I.	INTRODUCCIÓN.	207
II.	O PRINCÍPIO XERAL DE INCOMPATIBILIDADE DAS AXUDAS.	209
III.	AS CONDICIÓNS DA INCOMPATIBILIDADE. O CONCEITO DE AXUDA ESTATAL NO ART. 92.1ª TR.CEE.	211
	1. ELEMENTOS OBXECTIVOS.	211
	2. ELEMENTOS SUBXECTIVOS.	216
IV.	EXCEIÇÕES Á INCOMPATIBILIDADE.	223
	1. ART. 92.2ª TR.CEE.	225
	2. ART. 92.3ª TR.CEE.	227
V.	CONTROL DAS AXUDAS ESTATAIS.	236
	1. CON RELACIÓN ÁS AXUDAS EXISTENTES (ART. 93.1ª TR.CEE).	236
	2. CON RELACIÓN ÁS AXUDAS DE NOVA CRIACIÓN (ART. 93.3ª TR.CEE).	237
	3. FASE CONTENCIOSA DO PROCEDIMENTO.	241

CAPITULO QUINTO: CONSTITUCIÓN ECONÓMICA TERRITORIAL E SUBVENCIÓNS.

I.	INTRODUCCIÓN. CONSTITUCIÓN ECONÓMICA E ACCIÓN AUTONÓMICA DE FOMENTO.	247
II.	O PRINCÍPIO DE UNIDADE DA ORDE ECONÓMICA ESTATAL. A UNIDADE DE MERCADO.	252
III.	O PRINCÍPIO DE IGUALDADE DO ART. 139.1º CE.	255
IV.	O PRINCÍPIO DE SOLIDARIEDADE.	260
	1. EN XERAL. SOLIDARIDADE E ACTIVIDADE INCENTIVADORA DOS PODERES PÚBLICOS.	260

2. SOLIDARIEDADE E POLÍTICA REXIONAL.	
A LEI 50/1985 DE INCENTIVOS REXIONAIS.	260
V. A CONSTITUCIÓN ECONÓMICA TERRITORIAL. RE- CAPITULACIÓN.	280

**PARTE TERCEIRA. SUBVENCIONS AS ENTIDADES LOCAIS.
EN ESPECIAL, A CORPORACION LOCAL.**

I. INTRODUCCION.	285
II. CONTIDO COOPERADOR E CORRDIADOR DOS PPOS.	290
III. ELABORACIÓN, APROBACIÓN E EXECUCIÓN DOS PPOS.	294
IV. FINANCIAMENTO DOS PPOS.	300
1. A PARTICIPACIÓN ESTATAL NO FINANCIAMEN- TO DOS PPOS. O RD 665/1990, DO 25 DE MAIO.	300
A. A COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA DE COOPERACIÓN LOCAL.	301
B. A NOVIDADE DA REGULACIÓN DA COO- PERACIÓN ECONÓMICA LOCAL DO ESTADO NO RD 665/1990.	310
C. O PROCEDIMENTO DE CONCESIÓN DAS SUBVENCIONS REGULADAS NO RD 665/- 1990 (SECCIÓN XERAL). O SISTEMA CEL.	312
D. CONTIDO E OBXECTO DA CEL.	315
E. PAGAMENTO DA SUBVENCIÓN.	316
F. CONTROIS ESTATAIS.	318
2. O FINANCIAMENTO AUTONOMICO DOS PPOS. O CASO GALEGO.	322
A. A LEI 11/1983, DE ACTUACIÓN INTENSI- VA EN PARROQUIAS RURAIS.	324
B. LIÑAS DE EMPRÉSTIMOS PRIVILEXIADOS	

AOS CONCELLOS.	329
C. FUNDO DE COOPERACIÓN LOCAL.	329
V. RECAPITULACION.	338

**PARTE CUARTA. A RELACION XURIDICA SUBVENCIONAL
ENTRE O ESTADO E AS COMUNIDADES AUTONOMAS.**

CAPITULO PRIMEIRO: PROBLEMATICA XERAL DAS ACCIONS ESTATAIS DE FOMENTO EN MATERIAS DE COMPETENCIA DAS CC.AA.	343
--	------------

CAPITULO SEGUNDO: O ESTABELECIMENTO DAS AXUDAS. LEXITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA AFECTA- CION DE FUNDOS ESTATAIS A PROGRAMAS DE FOMEN- TO EN MATERIAS DE COMPETENCIA DAS CC.AA.	351
--	------------

CAPITULO TERCEIRO: A REGULACION DAS AXUDAS.	
I. INTRODUCCIÓN.	361
II. ALCANZO DA REGULACIÓN ESTATAL DAS AXU- DAS NA XURISPRUDÉNCIA DO TC ESPAÑOL.	363
III. O RANGO DAS NORMAS ESTATAIS QUE ESTABE- LECEN AS AXUDAS.	370
IV. AS AXUDAS-MEDIDA.	372
VI. DESENVOLVEMENTO NORMATIVO DAS NORMAS DE ESTABELECIMENTO DE AXUDAS ESTRUCTU- RAIS.	377

CAPITULO CUARTO: A XESTION DAS AXUDAS.

I. CONCEITO DE EXECUCIÓN DENDE O PONTO DE VISTA COMPETENCIAL.	387
II. CONTIDO DA COMPETÊNCIA AUTONÓMICA DE	

XESTIÓN NO EIDO DO FOMENTO.	392
1. POTESTADE REGLAMENTARIA.	393
2. ADMINISTRACION:	396
A. CONVOCATORIA	396
B. CONCESIÓN.	398
C. TRAMITACIÓN.	399
D. INSPEICIÓN.	402
E. POTESTADE SANCIONATÓRIA.	403
F. CALIFICACIÓN.	408
III. A COMPETÊNCIA AUTONÓMICA XERAL DE EXECUCIÓN DAS NORMAS ESTATAIS DE FOMENTO.	412
1. PRESUPOSTOS: PRÉVIO REPARTO DOS FUNDOS ESTATAIS ENTRE AS CC.AA. COMPETENTES.	413
2. COLABORACIÓN, LEALDADE E COOPERACIÓN.	413
A. DEBERES DE INFORMACIÓN.	415
B. CONVÉNIOS DE COLABORACIÓN.	417
IV. A XESTION AUTONOMICA DAS AXUDAS COMUNITARIAS. A S. TC79/1992, DO 28 DE MAIO.	419
V. EXCEIÇÕES: RESERVAS DE EXECUCIÓN A PROL DO ESTADO.	432
VI. ESPECIAL REFERENCIA Á XESTIÓN DOS PLANOS ESTATAIS DE RECONVERSIÓN OU REESTRUTURACIÓN DE SECTORES ECONÓMICOS.	436
1. INTRODUCCIÓN. DOCTRINA XERAL DO TC: A XESTIÓN DOS PLANOS DE RECONVERSIÓN COMA TAREFA COMÚN DO ESTADO E DAS CC.AA.	436
2. A LEI 50/85 DE INCENTIVOS REXIONAIS.	439
VII. CONTROL DA XESTIÓN AUTONÓMICA DAS AXUDAS.	449
1. SUPERVISION DA XESTION AUTONOMICA DAS AXUDAS ESTABELECIDAS POLO ESTADO.	449

2. CONTROL DA XESTION AUTONOMICA DAS AXUDAS ESTRUCTURAIS COMUNITARIAS.	463
---	-----

**CAPITULO QUINTO: O FALIDO INTENTO DE CONSTRUIR
UNHA COMPETENCIA SUBVENCIONAL DO ESTADO CON
BASE NA SUA POTESTADE DE GASTO PUBLICO.**

I. A DOCTRINA DO TC ESPAÑOL.	469
II. POTESTADE DE GASTO ESTATAL E AUTONOMIA FINANCEIRA AUTONOMICA. EN ESPECIAL, A S. TC 13/1992, DE 6 DE FEBREIRO.	474
III. A TERRITORIALIZACION DAS PARTIDAS ORZA- MENTARIAS QUE PREVEAN SUBVENCIONS ESTA- TAIS EN MATERIAS DE COMPETENCIA DAS CCAA.	485
IV. OS INSTRUMENTOS DA TERRITORIALIZACION: OS CONVENIOS ENTRE O ESTADO E AS CCAA.	491

**CAPITULO SEXTO: A COMPETENCIA ESTATAL DO AR.
149.1.13 CE**

I. INTRODUCCION.	499
II. ALCANZO DO ART. 149.1º.13ª CE, NA XURISPRU- DÉNCIA CONSTITUCIONAL RELATIVA Á ACCIÓN PROMOCIONAL DO ESTADO.	501
III. A ORDENACIÓN XERAL DA ECONOMÍA COMO TÍTULO DE COMPETÉNCIA ESTATAL.	514
IV. O PROCEDEMENTO DE ELABORACIÓN DOS PLA- NOS ESTATAIS. O ART. 131 CE.	522

**CAPITULO SETIMO: O ART. 149.1º.1ª CE, COMO TITULO
COMPETENCIAL DO ESTADONO EIDO DO FOMENTO.**

I. INTRODUCCIÓN.	533
------------------	-----

II.	ALCANZO E CONTIDO DA COMPETÊNCIA ESTATAL CONTIDA NO ART. 149.1º.1ª CE.	535
III.	O ART. 149.1º.1ª CE COMO NORMA COMPETEN- CIAL.	545
	CAPITULO OITAVO: A COMPETENCIA ESTATAL DO ART. 149.1º.11ª CE.	551
	CAPITULO NOVENO: CULTURA.	557
	CAPITULO DECIMO: ASISTENCIA SOCIAL.	563
	CONCLUSIONS.	575
	TABOA DE SENTENCIAS.	599
	BIBLIOGRAFIA.	611

APRESENTACION.

A tese de doutoramento "A Acción de Fomento nun Estado composto", que submeto á súa consideración, constitúe un intento de expor as repercusións que no sistema español de distribución territorial do poder público produce a actividade incentivadora dos poderes públicos, as orixes e as causas das mesmas.

Con relación á figura da subvención, existen na doutrina española senlleiros estudos acerca do seu concepto dogmático - os de DIAZ LEMA e FERNANDEZ FARRERES, verdadeiros precursores da nova regulación estatal das subvencións e axudas públicas - ou acerca dos seus efectos distorsionadores sobor da libre concorrência económica - alén dos traballos citados, a estesa literatura que os art. 92 a 94 Tr.CEE están a dar lugar -, mais faltaba quizais o estudo de como o poder de gasto, do poder subvencional do Estado, inflúe no sistema de organización territorial. Apenas artigos soltos ou comentários desta ou daqueloutra senténcia, fóra dunha pequena monografía de SANCHEZ MORON e do espléndido traballo de LAGUNA DE PAZ, que en todo caso só estuda de xeito incidental esta problemática.

E é que acontece, como noutros moitos sistemas comparados de descentralización territorial, que o poder de gasto do Estado, as súas maiores disponibilidades orzamentárias como consecuencia do sistema de financiamento das CC.AA., poden mudar o sistema de reparto competencial que dunha primeira lectura do bloque da constitucionalidade resulta, poden actuar como instrumentos dunha - inconstitucio-

nal - "re-centralización", que sempre contará con xustificacións - extraconstitucionais - da súa necesidade ou inevitabilidade: o interese xeral, a unidade económica, o carácter supraterritorial de determinadas accións e programas, etc.

Trata-se, por tanto, non só de expor, senón tamén de propor, partindo de bases constitucionais, o sistema de relacións financeiras entre o Estado e as CC.AA., fundamentalmente mais sen esquecer aos EE.LL., máis acaído ao bloque da constitucionalidade, o que mellor permita, en definitiva, a formulación de verdadeiras políticas propias naquelas materias en que as CC.AA. ostenten competencias exclusivas, ou cando menos, de garantir a súa autonomía no exercicio das súas potestades de desenvolvemento lexislativo e execución.

Para realizar este labor, cumpria, en primeiro lugar, revisar o concepto de fomento, co que tradicionalmente se explicou a actividade incentivadora dos poderes públicos. A isto se adica a parte primeira do traballo, no que se analisan ás, ao noso ver, tres aceicións que o termo é susceptible de ter: como fin dos poderes públicos, como modo de actividade e como competencia.

A segunda parte - "A relación xurídica subvencional" - tenta ofrecer os traballos precisos para o desenvolvemento do traballo, de clarear conceptos que nas partes seguintes serán de uso constante. En primeiro lugar, e en canto que a subvención, do punto de vista territorial, constitue unha relación interadministrativa, estuda-se o sistema español de relacións interadministrativas. En segundo lugar, procede-se ao estudo do réxime xurídico das axudas nos diferentes ordenamentos

en presenza: estatal, autonómico - galego -, local e comunitario europeo, para rematar co estudo dos límites que os principios da Constitución económica territorial - unidade de mercado, igualdade e solidariedade - supoñen para a actividade subvencional.

Na parte terceira, estudan-se dous prototipos de relación interadministrativa subvencional: a que se establece entre o Estado e as CC.AA. dunha banda e as EE.LL. da outra através dos programas de cooperación local, e, principalmente, a que se establece entre o Estado e as CC.AA. con ocasión dos programas de subvencións establecidos polo Estado e a seren regulados e/ou xestionados polas CC.AA.

Esta segunda relación interadministrativa subvencional, estuda-se através do exame do seu desenvolvemento nos seus diferentes momentos - establecemento, regulación e xestión - e da análise dos títulos competencias estatais que, segundo a xurisprudencia do TC, en máis ocasións teñen sido utilizados para abeirar estas actuacións estatais: a pretendida competencia subvencional, a do art. 149.1º.13ª, 1ª, 11ª e en materia de cultura e asistencia social.

As fontes e materiais consultadas para esta fin, foron basicamente as seguintes:

- As normas que compoñen o bloque da constitucionalidade, é dicir, a Constitución española de 1978 e os Estatutos de Autonomía, sobranceiramente o galego.

- Os Reais Decretos de transferencia e traspaso de funcións e servizos, polo seu carácter interpretativo da distribución competencial operante en cada seu sector material.

- A Xurisprudencia do Tribunal Constitucional español, cuxo análise e comentario constituíu o cerne do traballo. Reparóu-se nas sentencias TC resolutorias de conflitos de competencias e recursos de inconstitucionalidade en materia de subvencións e outras axudas estatais en sectores competencia das Comunidades Autónomas, potestade de gasto do Estado, autonomía e suficiencia financeira das Comunidades Autónomas, competencia de execución das Comunidades Autónomas, concepto de bases estatais, Constitución económica, etc. Xunto con esta utilizou-se tamén a xurisprudencia do TS en materia de subvencións e fomento, e máis a do Tribunal de Luxemburgo, para a análise do rexime comunitario das axudas públicas.

- Normas estatais que conteñen planos económicos, nomeadamente a Lei 50/85 de incentivos rexionais e normas complementarias, tomada coma exemplo para o estudo da participación autonómica na execución dos planos elaborados polo Estado.

- A doutrina científica en materia de administración económica e fomento particularmente, Estado autonómico (teoría xeral e tipoloxía das competencias autonómicas, competencias económicas das Comunidades Autónomas, unidade de mercado) e Constitución económica, dereito comunitario e relacións entre os diferentes poderes públicos (especialmente os xa moitos comentarios que a LPAC de

1992 ten provocado).

Finalmente, e non por orde de importancia, os agradecimentos, que teñen de dirixir-se en primeiro lugar á persoa do prof. e mestre D. José Luis Meilán Gil, por ter escollido o tema, por alentar a miña adicación á Universidade, en fin, polo seu Maxistério permanente. Grácias que se fan extensivas ao resto de profesores e compañeiros da Area de Dereito Administrativo da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, especialmente ao prof. D. Javier Sanz Larruga e á flamante Doutora Dña. Marta García Pérez, e ao resto de compañeiros da Facultade, en especial ao colectivo entrañábel - de bolseiros.

Os meus familiares saben de agóbios e maus humores que este traballo ten provocado, e que sempre souberon aturar con paciencia tamén digna de agradecimento.

A todos eles van adicadas as liñas que seguen.

ABREVIATURAS UTILIZADAS NO TEXTO.

BEI.	: Banco Europeu de Investimentos.
C.A./CC.AA.	: Comunidade(s) Autónoma(s).
CA. Cat.	: Comunidade Autónoma de Cataluña.
CAG.	: Comunidade Autónoma da Galiza.
CAPB./CAPV.	: Comunidade Autónoma do País Basco.
CDGPA.	: Comisión Delegada do Goberno para Política Autonómica.
CC.LL.	: Corporacións Locais.
CE.	: Constitución Española de 1978.
CEC.	: Centro de Estudios Constitucionales.
CECA.	: Comunidade Europea do Carbón e do Aceiro.
CEE.	: Comunidade Económica Europea.
COTOP.	: Conselleria de Ordenación do Territorio e Obras Públicas (Xunta da Galiza).
CPFF.	: Consello de Política Fiscal e Financeira das Comunidades Autónomas.
DA.	: Documentación Administrativa.
DX.	: Dirección Xeral.
EA. Cat.	: Estatuto de Autonomia de Cataluña.
EAG.	: Estatuto de Autonomia da Galiza.
E. de A./EE.de A	: Estatuto(s) de Autonomia(s).
EACLM.	: Estatuto de Autonomia de Castilla-La Mancha.
EAPB./EAPV.	: Estatuto de Autonomia do País Basco.
EGAP.	: Escola Galega de Administración Pública.
E.L./EE.LL.	: Ente Local/Entes Locais.

ENAP	: Escola Nacional de Administración Pública.
ET.	: Estatuto dos Traballadores.
FEDER.	: Fundo Europeu de Desenvolvemento Rexional.
FEOGA-O/G	: Fundo Europeu de Orientación e Garantía Agrícola, sección Orientación/Garantía.
FSE.	: Fundo Social Europeu.
GG.	: Lei Fundamental Alemana de 1949.
ICO.	: Instituto de Crédito Oficial.
ICONA.	: Instituto para la Conservación de la Naturaleza.
IEA:	: Institut d'Estudis Autonòmics.
IEAL.	: Instituto de Estudios de la Administración Local.
IEE.	: Instituto de Estudios Económicos.
IEF.	: Instituto de Estudios Fiscales.
INAP.	: Instituto Nacional de Administración Pública.
IVAP.	: Instituto Vasco de Administración Pública.
LAC.	: Lei de Axuizamento Civil.
LCE.	: Lei de Contratos do Estado.
LIR.	: Lei de Incentivos Rexionais para a corrección dos desequilíbrios económicos interterritoriais.
LOFCS.	: Lei Orgánica de Forzas e Corps de Seguridade do Estado.
LOPX.	: Lei Orgánica do Poder Xudiciário.
LPA.	: Lei de Procedemento Administrativo.
LPAC.	: Lei de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común.
LRBRL.	: Lei Reguladora das Bases de Réxime Local.
LRFL.	: Lei Reguladora das Facendas Locais.
LRL.	: Lei de Réxime Local (1955).
LX.Orz.	: Lei Xeral Orzamentária.

MAP.	: Ministério para as Administracións Públicas.
MAPA.	: Ministério de Agricultura, Pesca e Alimentación.
MEC.	: Ministério de Educación e Ciencia.
MOPT.	: Ministério de Obras Públicas e Transportes.
MTSS.	: Ministério de Traballo e Seguridade Social.
PEE.	: Papeles de Economía Española.
PGP.	: Presupuesto y Gasto Público.
PH-A.	: Património Histórico-Artístico.
PB./PV.	: País Basco.
PPOS.	: Planos Provinciais de Obras e Servizos.
RAAP.	: Revista Andaluza de Administración Pública.
RAP.	: Revista de Administración Pública.
REALA.	: Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica.
RCE.	: Regulamento da Lei de Contratos do Estado.
RCEC.	: Revista del Centro de Estudios Constitucionales.
RD./RR.DD.	: Real Decreto/Reais Decretos.
RD-L.	: Real Decreto-Lei.
REDFyHP.	: Revista Española de Derecho Financiero y Hacienda Pública.
REDA.	: Revista Española de Derecho Administrativo.
REDC.	: Revista Española de Derecho Constitucional.
REDF.	: Revista Española de Derecho Financiero.
REDT.	: Revista Española de Derecho del Trabajo.
REP.	: Revista de Estudios Políticos.
REVL.	: Revista Española de Vida Local.
RICA.	: Revista Internacional das Ciências Administrativas.
RVAP.	: Revista Vasca de Administración Pública.

S.TC./Ss.TC.	: Senténcia(s) do Tribunal Constitucional Español.
S.TEXC/Ss.TEXC.	: Senténcia(s) do Tribunal Europeu de Xustiza.
S.TS/Ss.TS.	: Senténcia(s) do Tribunal Supremo.
S.TSXG/Ss.TSXG.	: Senténcia(s) do Tribunal Superior de Xustiza da Galiza.
TC.	: Tribunal Constitucional Español.
TEXC.	: Tribunal Europeu de Xustiza Comunitária.
TS.	: Tribunal Supremo.
TSXG.	: Tribunal Superior de Xustiza da Galiza.
ZID.	: Zona Industrial en Declive.
ZPE.	: Zona de Promoción Económica.
ZUR.	: Zona de Urxente Reindustrialización.

PARTE PRIMEIRA

REVISION DO CONCEITO DE FOMENTO.

I. INTRODUCCION.

O termo "fomento"¹ acolle, na tradición xurídica española, alomenos tres significados diversos se ben relacionados entre si:

1) Unha aceición teleolóxica: o fomento, entendido en xeral como o aperfeizoamento, progreso e ben-estar da sociedade, coma un dos fins do Estado.

2) Unha aceición "técnica": o fomento coma unha das formas técnicamente definidas da actuación administrativa, fronte ás de policía e a de servizo público.

3) Unha aceición competencial: o fomento coma unha competencia ou unha técnica peculiar de atribución de competencias administrativas.

¹ Canto á orixe filolóxica do termo, JORDANA DE POZAS - "Ensayo sobre una teoría del fomento administrativo", na Revista de Estudios Políticos, nº. 48 de 1949, páx. 49 - apunta que o termo español de "fomento" provén do latín "fomentum", procedente á sua vez de "fovimentum", que designa á acción de quecer ou abrigar. Engade JORDANA que en español, e en "sentido recto", significa "dar calor para vivificar o vigorizar", e no sentido figurado fai referencia á acción de "excitar, promover o proteger una cosa".

II. O FOMENTO COMO FIN DO ESTADO.

Como coincide en sinalar a doutrina², a idea que do fomento tiñan os publicistas españois do S. XIX - o fomento entendido como a melloría e o progreso material e espiritual do país -, proviña xa das ideas ilustradas do XVIII e mesmo da práctica seguida polos monarcas españois nese século. O fomento é, deste punto de vista, un dos fins esenciais do poder público; en palabras de JOVELLANOS, é o "primeiro principio político" que "aconsella dar aos homes a maior liberdade posíbel, á sombra da cal medrarán a industria, o comercio, a poboación e a riqueza"³, se ben conxugando esta liberdade coa acción incentivadora do aparello real do Antigo Rexime⁴.

² Entre outros, vid. VILLAR PALASI- "Las técnicas administrativas de fomento y der apoyo al precio político", na RAP nº 14, 1959 -, JORDANA DE POZAS - "Ensayo ...", cit., páx. 46 e ss. -, GARRIDO FALLA - "Tratado de Derecho Administrativo", vol. II, Tecnos, Madrid, 1990, páx. 245 e ss. - BAENA DEL ALCAZAR - "Sobre el concepto de fomento", na RAP nº 54, 1967, páx. 54 e ss. -, PELLISE PRATS - Voz "Fomento" na NEJS, t. X -, DE LA CUETARA - "La actividad de la Administración", Tecnos, Madrid, 1983, páx. 289 - e MORELL OCAÑA - "La competencia de fomento de las Diputaciones Provinciales", en "La Provincia en el sistema constitucional", Deputació de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991, páx. 113 e ss.

³ Citado por S. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, no seu "Derecho Administrativo Económico", vol. I, La Ley, Madrid, 1988, páx. 438.

⁴ Segundo sinala JORDANA DE POZAS, op. cit. páx. 47 e 48, o despotismo ilustrado transmite ao liberalismo a fé na virtualidade dos medios indirectos para a satisfacción das necesidades xerais. Para o "despotismo ilustrado", o respecto á liberdade dos individuos era perfectamente compatíbel cos esforzos do poder público para ilustrá-los verbo dos seus intereses e dos medios para serví-los, até o punto de que as fallas do sistema adoitaban explicar-se, segundo este autor, pola ignorancia: de o coñecer, os homes queren sempre o mellor; xa que logo, abonda con que o Goberno os ilustre para que logren a súa propia felicidade e a prosperidade da súa pátria.

Esta tradición, común aos restantes países europeos⁵, foi obxecto dun tratamento peculiar no S. XIX español, identificando esta policía do ben-estar, agora denominada fomento⁶, coa melloría material e moral do nivel de vida do país, con independencia da técnica concreta que se utilice para procurar o logro dese fin. Esta é a idea do fomento que se tira da "Instrucción aos Subdelegados de Fomento" de J. DE BURGOS⁷ ou, máis en xeral, a que recolle COLMEIRO⁸. Da devandita Instrucción de DE BURGOS, o fomento é unha acción pública dirixida ao logro da prosperidade do Reino, destruindo os abusos que teñen de ser destruídos e promovendo os bens que teñan de ser promovidos, concretando que abusos e que bens son estes para cada un dos sectores aos que os Subdelegados de fomento estendían a súa competencia⁹.

⁵ Como ben nos lembra BAENA DEL ALCAZAR - "Sobre el concepto de fomento", na RAP nº. 54 de 1967 - esta actividade incentivadora que máis tarde recibiría o nome de fomento, coincide coa distinción realizada polos cameralistas alemáns dentro da actividade administrativa do Príncipe entre a policía de seguranza - ou policía propriamente dita - e a policía de ben-estar.

⁶ Máis gozar xa o termo "fomento" e o seu devanceiro "femencia", dunha certa tradición na literatura xurídica española. Eis como nas "Partidas" - Partida III, tít. XXXII, lei 20 - xa se dicía que "Apostura e nobleza es mantener los castillos e los muros de las Villas e las otras Fortaleças e las calçadas e los puentes e los caños de las Villas de manera que no se derriben nin se desfagan; e como quier que el pro desto pertenesca a todos, pero señaladamente la guarda e la *femencia* destes labores pertenesce al Rey", ou como no ano 1755 se utiliza xa o termo fomento para se facer referencia á promoción real das comunicacións entre Madrid e a fronteira francesa (dados tirados de VILLAR PALASÍ, "Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político", RAP nº 14, 1954).

⁷ Citada pola edición que da mesma se fai na "Legislación Administrativa Española del S. XIX", preparada por T.R. FERNÁNDEZ e J.A. SANTAMARÍA (IEA, Madrid, 1977).

⁸ Cfr., o seu "Tratado Elemental de Economía Eclética" (Imprenta de D. A. Gómez Beltenebros, Madrid, 1845), no cal, ao facer referencia aos obxectos dos gastos públicos, fala do "*fomento dos intereses materiais*", definindo-o como os "gastos destinados a dar pulo ao movemento da agricultura, das artes e do comercio e a emprender obras públicas por conta do Estado". (páx. 355 e 356).

⁹ Entre outros, Agricultura e os seus agregados, Industria e os seus agregados, Mineiría e os seus agregados, Concellos, Policía xeral, Instrucción pública, Sociedades Económicas, Cárceres e Establecementos de Correición, Irmandades e Confrarias, Camiños e Canais, Bibliotecas Públicas e Museos, Teatro e espectáculos, Socorros en caso de desgracias públicas, Caza e Pesca nos ríos e lagos, División territorial e estatística, despovoados e prevencións xerais. Encol desta Instrucción e da anterior Exposición de J. DE BURGOS a El-Rei do 1826, vid. ESCRIBANO COLLADO, "El Fomento del comercio interior", Universidad de Sevilla, Sevilla, 1978, páx. 52 e ss. Para este autor, a citada Exposición contén un verdadeiro programa de actuación administrativa, inxénuo de máis, que, en definitiva non supón senón restabelecer unha política ilustrada e non propriamente liberal, á marxe dalgúns aspectos - caso da liberdade de comercio de graos, que xa tiña sido restabelecida en tempos de Carlos III -, na medida

Esta consideración do fomento, aínda debedora das ideas ilustradas, marcou - e non sen vicisitudes provocadas pola inestábel situación política do Reino neses anos - toda a primeira metade do S. XIX, practicamente até o decénio moderado. Facendo unha pequena recapitulación deste período polo que a nos interesa, podemos concluir con ESCRIBANO COLLADO¹⁰ que a Exposición de J. DE BURGOS a Fernando VII do 1826, así como tamén a Instrución de 1833, non responden ás arelas da burguesía liberal da época que, fronte ao dirixismo público ilustrado, reclamaba a libre iniciativa entendida como liberdade económica baseada na propiedade dos medios de produción¹¹.

Porén, desta xeira data a concepción do fomento como unha das poucas orixinalidades do sistema administrativo español¹², non só como título de habilitación xenérico para a intervención e dirección pública na actividade económica, senón tamén como unha idea que do punto de vista orgánico determinará unha planta enxebre - matizando os moldes napoleónicos - da

en que, seguindo a práctica do "despotismo ilustrado", considera non á sociedade - é dicir, á emergullante burguesía - senón á propia Administración - é dicir, ao Ministerio de Fomento, definido por el mesmo de acordo cunha famosa frase como "obradoiro da prosperidade nacional" - como o motor e director deste programa de fomento.

¹⁰ Cfr., op. cit., páx. 51 e 52.

¹¹ Referindo-se ao programa de fomento de J. DE BURGOS, sinala ESCRIBANO COLLADO: "Eran estes os obxectivos e medios que esixía a burguesía liberal en contrapartida ao seu decidido apoio ao trono de Isabel? Era quizais unha política económica sustentada polo poder absoluto do monarca e inspirada polo despotismo ilustrado dos seus Ministros? Ao contrario do que ofrecía o gabinete Cea, a burguesía liberal, fronte ao dirixismo de Burgos, esixía a libre iniciativa, como liberdade absoluta de facer baseada na propiedade dos medios de produción. Do mesmo xeito, fronte aos bons consellos esixía capitais". (Cfr., op. cit., páx. 57). E certamente, de bons consellos estaba inzado o programa de DE BURGOS (v.gr., instruír aos padeiros españois sobor da necesidade de modificar e variar os seus métodos, facendo-os coñecer os que con tanto éxito se empregan nalgúns Estados de Alemaña e nalgúns puntos da Franza e Inglaterra).

¹² Segundo xa é mesmo tópico afirmar; neste sentido vid. DE LA CUETARA, "Las comunicaciones marítimas en España", Secretariado de Publicaciones de la Universidad de la Laguna, La Laguna, 1981, páx. 33, e a doutrina aí citada.

Administración española: a creación do Ministerio de Fomento¹³, xérmolo da actual Administración Civil do Estado en todas as súas ramas á parte da Facenda, e das Deputacións Provinciais que aínda hoxe, baixo a garantía da CE, sobreviven¹⁴.

Por tanto, o fomento como fin do Estado, obxectivado no logro da prosperidade moral e material do país e realizado non co recoñecemento e garantía da liberdade e iniciativa económicas privadas¹⁵, senón a meio da intervención directa da Administración através dunha organización específica - o Ministerio de Fomento - e dos seus axentes, os Subdelegados de Fomento.

Unha segunda concepción do fomento, idéntica á anterior na formulación do obxectivo - prosperidade ... - se ben diverxente en canto ás formas de o acadar, ten lugar coa declaración da liberdade económica¹⁶ e a constatación de que a actividade estatal, xa non como motor e protagonista directo, senón como

¹³ Encol das orixes e da accidentada historia do Ministerio de Fomento vid. GUAITA, "El Ministerio de Fomento. 1832-1931", IEAL, Madrid, 1984, in totum, e MOLAS RIBALTA, "De la Junta de Comercio al Ministerio de Fomento" en "Actas del IV Symposium de Historia de la Administración", INAP, Madrid, 1983, páx. 529 e ss. Mesmo no caso dos Subdelegados de Fomento, o seu claro carácter de precedentes dos actuais Gobernadores Civís, ven aboado pola evidente similitude que, como constatou MORELL OCAÑA - cfr., "La competencia ..." cit., páx. 114 - existe entre a Instrución de DE BURGOS de 1833 e a Circular aos Gobernadores Civís de 12 de setembro de 1941, alén doutras semellanzas que se poidan establecer entre ambos e dous momentos históricos no que as misivas aparecen.

¹⁴ Para confirmar este aserto, vid. GARCIA DE ENTERRIA, "La Administración Española", páx. 26 (Alianza Editorial, Madrid, 1985), MORELL OCAÑA, op. cit., páx. 115 e, con relación á Galiza, GONZALEZ MARIÑAS, "Las Diputaciones Provinciales en Galicia: del Antiguo Régimen al constitucionalismo", in totum (Diputación Provincial de A Coruña, A Coruña, 1978).

¹⁵ O concepto liberal de fomento - como protección e pulo das liberdades económicas privadas - aparece por primeira vez, polo que atinxe ao Estado español, no art. 131 da CE de 1812, que facultaba ás Cortes para "promover e fomentar toda caste de industrias" mais non a través da intervención pública directa, senón a meio da "remoción dos atrancos que as entorpeceren".

¹⁶ A declaración da liberdade de comercio para os artigos de "comer, beber e arder", realizou-se polos Decretos do 20 e 29 de xaneiro de 1834, co antecedente do Decreto 8 de xuño de 1813.

promotor e impulsor da iniciativa privada, seguía a ser indispensábel nun Estado, como o español da época, carente de grandes capitais privados. Esta nova conceición liberal do fomento que arrinca, como apuntamos supra, da CE de 1812 e doutras disposicións elaboradas polas propias Cortes de Cádiz¹⁷, acha de novo cumprida expresión en diferentes textos legais da segunda metade do S. XIX. Así, a coñecida E. de M. da Lei de Augas de 1866 que, ao se referir á desecación de pantanos e lagoas, establece unha que podemos considerar actuación-tipo da Administración no Estado liberal de Dereito:

"A Comisión está convencida de que a intervención do Estado ten de se limitar, no que apenas afecte aos intereses individuais, a remover atrancos, a difundir a ilustración e estimular con medios indirectos. Hai, porén, casos nos que a absoluta e ilimitada liberdade dun individuo se opón ao exercicio de igual dereito noutros e daquela a intervención do Estado é xa precisa para procurar a conciliación de encontrados dereitos".

E apartir deste momento de consolidación, ben que peculiar, do Estado burgués de Dereito en España, cando a afirmación de VILLAR PALASI - "o fomento é resultado dun amplo criterio liberal" - torna-se certa. Nesta época, e fóra do paréntese da "Gloriosa" de 1868¹⁸, produce-se o espallamento dun mesto sistema de auxilios directos e indirectos, paralelo á lexislación de ferrocarrís, minas, augas, estradas e obras públicas¹⁹, que foi facendo coincidir dun xeito progresivo a idea de fomento con determinadas técnicas administrativas

¹⁷ Entre estas, o Decreto de 8 de xuño de 1831, cuxo art. 9 establecía que "quedarán totalmente expedito o tránsito e comercio interior de graos e demais producións da Monarquía e poderán adicar-se a el os cidadáns de todas as clases, armacear os acópios onde e como mellor lles pareza e vendé-los ao prezo que se lles acomode, sen necesidade de matricularen-se, nen levaren libros, nen recollerem testemuñas das compras".

¹⁸ Etapa na que se proibiron as subvencións por Lei de 14 de novembro de 1868 apresentada, paradoxalmente, polo Ministro de Fomento.

¹⁹ Para un estudo completo das medidas promocionais contidas nesta lexislación administrativa, vid. VILLAR PALASI, "Las técnicas ...", cit., páx. 29 e ss.

de promoción ou incentivo - subvencións, primas, incentivos fiscais e alfandegários, etc. - preparando así o camiño á nova concepción do fomento como unha das formas tecnicamente definidas do actuar administrativo.

III. O FOMENTO COMO MODO DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA.

1. A TEORIA DO FOMENTO ADMINISTRATIVO DE JORDANA DE POZAS.

Partindo da tradición que, como xa apuntamos, tiña no Estado español²⁰ a idea de fomento, primeiro como fin do Estado e máis tarde como o principal título habilitante da intervención administrativa na actividade privada, o prof. JORDANA DE POZAS propuxo en 1949²¹ unha nova sistematización, a efectos didácticos e científicos, da actividade administrativa, da chamada "parte especial" do Dereito administrativo, partindo da súa clasificación en tres "modos": policía, fomento e servizo público.

Identificando como fin xeral do Estado a "satisfacción de necesidades públicas"²², e establecendo unha clasificación tetramembre dos modos cos que o Estado conta para satisfacé-los - **lexislación**, concibida como a emanación de normas obrigatorias; **policía**, entendida en sentido estricto como aquela actividade administrativa que ten por fin a o mantemento da orde pública; **servizo público**, caracterizado como aquela actividade administrativa que procura a satisfacción das necesidades públicas de xeito directo, por órganos administrativos criados ao

²⁰ E non só no Estado español, poisque como nos indica GUAITA - cfr. "El Ministerio de Fomento. 1832-1931", IEAL, Madrid, 1984 - o termo "fomento" pasou tamén como denominación de diferentes Ministerios a varias das Repúblicas latinoamericanas ex colonias españolas e mesmo a Portugal (pág. 18).

²¹ No seu traballo "Ensayo sobre una teoría del fomento en el Derecho administrativo", publicado na R.E.Pol. nº 48 de 1949.

²² E definidas a súa vez estas como "todo desexo ou interese dun esteso grupo social que é imprescindible satisfacer" (cfr., "El problema de los fines de la actuación administrativa", RAP nº 4, 1951, páx. 15).

efeito, ben en réxime de monopólio, ben en concorrência cos particulares; e fomento, entendido, en clásica definición, como "a acción da Administración enfiada a protexer ou promover establecementos e riquezas debidos aos particulares e que satisfan necesidades públicas ou se estiman de interese xeral sen usar a coacción nen criar servizos públicos"²³ - a actividade da Administración pode-se encadrar para este autor nos tres últimos meios citados.

Resulta, daquela, que o próprio do fomento administrativo como modo tecnicamente definido do actuar da Administración, é a actuación indirecta,

²³ Cfr., op. cit. páx. 46. Para JORDANA, o fomento administrativo constitue unha "via meia entre a inibición e o intervencionismo do Estado, que pretende conciliar o ben común a meio da influencia indirecta sobor da vontade do individuo, para que queira o que convén para a satisfacción da necesidade pública de que se trate en cada caso" (cfr., op. cit. páx. 46). Velaqui como o fomento se convirte nun título lexitimador e inspirador dunha proposta política de maior callado: unha "terceira via" entre o socialismo e o liberalismo, baseado na tradición española, moi ao gosto - e á comenencia - do réxime saído da Guerra Civil. Este aserto é doadamente verificábel coa lectura doutro traballo posterior do próprio JORDANA - "El problema de los fines de la actividad administrativa", RAP nº 4, 1951 - no que se pregunta se

"Non habrá meio de entrabar e conter este alud de actividades e servizos públicos que ameaza soterrar ao home e aniquilar a autonomia da persoa?

Para contestarmos a esta pregunta, temos de nos ocupar dos límites e da xustificación da actividade administrativa.

Ao primeiro, para nós, existe o home. O home que, segundo nos aprende a doutrina cristá, foi criado por Deus á súa imaxe e semellanza, e ao destino persoal do cal se achán ordeados todos os demais seres e cousas. O home portador de valores eternos e quen de se salvar ou de se condear, segundo a frase belísima e fonda de José Antonio.

Canto aos fins, o Estado e a Administración son para el e non ao contrário. Por ende, esta só crenza abonda para erguer un dique infranqueábel entre o comunismo bolxevique e o noso próprio Estado, por grandes que sexan as apariencias de que, en todo o mundo, presenciámos unha mudanza idéntica no fondo e distinta unicamente no degaru de desenvolvemento que acada en cada país.

Ora ben, esa obrigada subordinación de fins pode lograr-se e habrá de se lograr sen necesidade de manter ao redor do individuo unha ampla esfera exenta de toda intervención pública". (cfr., páx. 25 e 26).

Un Estado, pois, nen socialista nen liberal, que exercerá un intervencionismo económico de novo tipo:

"Na nosa doutrina corporativa do Estado, que é sindicalista polo que aos procesos económicos atinxe, mais que abrangue, tamén, a estruturación institucional das demais actividades sociais, considérase como provisória ou temporal a presente inflación do poder administrativo. A meta procurada consiste en chegarmos a un Estado no que o grande número de facultades de intervención que hoxe exercen os órganos administrativos pase ás comunidades territoriais ou sindicais e ás institucións de fins especiais". (cfr., páx. 27).

suasória, que persegue convencer a alguén de que faga ou omita algo, por ser esta acción ou omisión beneficiosa para o interese público. E, fronte ao que acontece cos outros dous modos de acción administrativa - policía e servizo público -, o fomento é definido polo prof. JORDANA dun xeito negativo, por contraposición aos dous anteriores: así, diferencia-se do servizo público en que no caso do fomento a Administración non realiza directamente e cos seus propios medios a satisfacción dunha necesidade pública, senón que estimula aos particulares para que o fagan; diferencia-se da policía en que en tanto esta prevén e reprime, o fomento protexe e promove sen facer uso da coacción. Deste punto de vista, os medios de fomento caracterizan-se para JORDANA pola súa variabilidade e flexibilidade²⁴.

Canto á clasificación das "formas" ou "medios" de fomento, o autor citado apunta dous criterios:

²⁴ Sen prexuízo de voltarmos máis adiante ao tema das "técnicas" ou "medios" de fomento, apuntar polo de agora que este carácter propio que certas técnicas teñan para os diferentes modos da actividade administrativa, non significa que sexan exclusivas dos mesmos. De acordo con LÓPEZ PELLICER (cfr., "Lecciones de Derecho Administrativo", vol. II, PPU, Murcia, 1989, páx. 31 e 32), "a cada unha das modalidades de acción administrativa se ordean, formalmente, determinadas técnicas ou formas xurídicas. Así, na actividade de policía, a autorización e a coacción; na de fomento, a subvención, etc. Ora ben, que cada tipo de actividade teña uns tipos ou técnicas propias a aplicar segundo as circunstancias - fácticas e xurídicas - que as condicionan, non significa que só sexan aplicábeis nela, poisque ás veces son-no a respecto doutros tipos de actuación administrativa diferente a aquela na que, en principio, teñen ordinariamente a súa sede propia ou normal (principio de intercambiabilidade ou convertibilidade das técnicas de acción administrativa ...). Así (...) en determinados supostos utilizan-se técnicas de control e coacción para asegurar a realización ou sancionar o incumprimento de condicións a que se teña subordinado o outorgamento dunha subvención no caso de tarifas "políticas", a fin de compensar a vantaxe que para os utentes do servizo significa a bonificación do prezo ou taxa correspondente; a xestión dun servizo público económico a traveso de técnicas de Dereito privado, cando así o requirir o interese público a satisfacer, etc. O principal, en todo caso, son os intereses xerais aos que ten de servir a Administración (art. 103.1º CE), de xeito que a utilización instrumental dunha ou doutra técnica dependerá do seu acaimento á finalidade e efectos que se procuren".

E dicir, como adiantara xa o propio JORDANA (op. cit., páx. 46), a selección dos medios de fomento a utilizar en cada caso non é unha cuestión técnica, senón de "experiencia intimamente ligada coa psicoloxía colectiva, que muda co tempo, as circunstancias e as xentes".

No mesmo sentido, S. MARTIN-RETORTILLO, "Derecho Administrativo económico ...", cit., páx. 441.

- Positivos, se supoñen unha vantaxe para o destinatario, ou negativos, se supoñen unha desvantaxe. Isto é, se se procura incentivar ou desincentivar unha actividade privada.

- Atendendo ao contido ou natureza da vantaxe/desvantaxe que supoñen, os meios de fomento poden-se clasificar en honoríficos - "as distincións e recompensas que se outorgan como público recoñecemento e proclamación dunha conducta exemplar" -, económicos - os que "dun xeito directo determinan a percepción dunha cantidade ou a dispensa dun pagamento obrigatorio" - e xurídicos - "outorgamento dunha condición privilexiada que, dun xeito indirecto, representa vantaxes económicas ou de seguranza".

Este é o esquema conforme ao cal JORDANA remataba propondo a sistematización dos planos de estudo do Dereito Administrativo polo que á actividade da Administración se refire, conforme á citada clasificación trimembre - policía, fomento e servizo público - para findar coa "fatigosa, antipedagóxica e anticientífica" exposición da parte especial segundo as diferentes materias e obxectos da acción da Administración "(sanidade, relixión, beneficiencia, economía, defensa nacional, etc.)".

2. RECEICION DOUTRINAL DA PROPOSTA DE JORDANA DE POZAS.

Esta nova sistematización da parte especial do Dereito Administrativo foi, polo xeral, formalmente aceptada pola doutrina española, se ben nen sempre levando coherentemente esta asunción até o punto de facer xirar arredor da mesma a construción e explicación do Dereito Administrativo.

Deste xeito, á parte das particulares conceicións de VILLAR PALASI,²⁵ que sempre que se refira ao fomento fará-o non no sentido de "modo" senón no

²⁵ Cfr., "Derecho Administrativo. Introducción y teoría de las normas", Universidad de Madrid, Madrid, 1968, para quen o fomento é o "título legal de potestade da monarquía do despotismo ilustrado e do primeiro constitucionalismo español". Segundo apunta este autor, o concepto de fomento foi recuperado apartir da vella "femencia" das Partidas polos ilustrados españois do século XVIII. Para el, "cada época ten a súa política e filosofía propias e, con elas, as súas técnicas peculiares de potestade. Neste solpor da soberanía paccionada, tamén a singular técnica alumada será a nascida sobor da base da pacción, e a esta específica filosofía serverá a idea do fomento, como serveu no estadio anterior a idea de policía" (páx. 154). Cando o servizo público se convirte, no século XIX, no título xeral do actuar administrativo, "o fomento pasa a ser unha técnica máis do Dereito Administrativo, cedendo paso á prepotente doutrina do servizo público, que experimentará, a súa vez, o mesmo proceso, pasando a ser dende os seus comezos, de título xenérico de xustificación até, xa nos comezos do noso século, unha técnica xurídica precisa" (páx. 154).

Partindo deste peculiar entendemento histórico dos títulos de intervención e das técnicas administrativas, entende VILLAR PALASI - cfr., "La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo", RAP nº 3 - que "a actividade de fomento resulta indefinida dentro dunha pura lóxica xurídica. Como dixo HAURIOU, tanto ten dicir que o Estado fomenta a beneficencia (fomento) como que proíbe a mendicidade (policía). Quizais fose máis froitífero, a efectos da sistemática xurídica do administrativo, inserir o fomento no cadro xeral da Administración indirecta do Estado e, especificamente, na colaboración privada dos fins da Administración" (páx. 53). Inserción sistemática que é a que seguen GARCIA DE ENTERRIA e T.R. FERNANDEZ, falando de "*participación*" privada nos fines administrativos (cfr., "Curso de Derecho Administrativo", t. II, Civitas, Madrid, 1993, páx. 85 e ss.).

de "técnica administrativa"²⁶ ou de GUAITA²⁷, que mantén un concepto de fomento administrativo en todo semellante ao dos ilustrados seródios do primeiro século XIX español, tal e como sinala BAENA²⁸, a sistematización e conseguinte aceptación do concepto de fomento como un dos modos da actividade administrativa é seguida, entre outros por GARRIDO FALLA, PELLISE, ENTRENA e, máis recentemente, por LOPEZ PELLICER, DE LA CUETARA e S. MARTIN-RETORTILLO BAQUER.

GARRIDO²⁹ asume e desenvolve o concepto de JORDANA, por máis que ao se referir aos beneficiarios dos medios de fomento inclua dentro destes, á parte dos particulares, a outras administracións públicas diferentes da outorgante, xa que "a actividade fomentada non ha ser exclusivamente privada, senón que pode ser actividade doutros entes públicos. Con efecto, ao procurar os seus propios

²⁶ "Como Jordana de Pozas puxo de relevo, durante todo o século XVIII e case que todo o seguinte, a policía integra un conxunto de doutrinas políticas, económicas, administrativas, mesmo filosóficas. A tecnificación operará-se na época do fomento. É na época da ilustración cando a idea de policía administrativa dará paso, aos poucos, á orde do fomento. No seu discurso encol da industria popular, dirá Campomanes: "unha boa policía ten de presentar camiños cháns e seguros ao pobo para que todo el sexa industrioso e teña destino, de que vivir, proporcionado ás súas forzas e talento". En Oliván, Lucerna e Peláez, a policía administrativa non se vincula a unha actuación limitadora, senón que se chega a explicar identificando-a co fomento á iniciativa popular. Javier de Burgos e Sainz de Andino tiñan, xa dende 1828, preparado esta identificación. Cada época, pois, trae a súa propia idea política, que se traduce nunha técnica administrativa que inxire ás anteriores, sen maiores precisións" (Cfr., "Derecho Administrativo. Introducción y teoría de las normas", cit., páx. 19).

²⁷ Cfr., "Derecho Administrativo especial", vol. II (Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1962), no que este autor define ao fomento como "a actividade do Estado que atende ao aperseizamento, progreso e ben-estar da sociedade" (páx. 10).

²⁸ Cfr., op. cit. páx. 54 e, especialmente, 60 e 61. Conclúe este autor que para GUAITA o fomento, máis que unha forma de actividade sería un fin da Administración, que se corresponde coa chamada "administración de fomento", que "medra continuamente e é máis importante que as outras posto que supón unha vontade de aperseizamento".

²⁹ Cfr., "Tratado de Derecho Administrativo. vol. II. Parte xeral. Conclusión", 10ª ed. (Tecnos, Madrid, 1987). Deste xeito, o autor define ao fomento administrativo como "aquela actividade administrativa que se enfía a satisfacer directamente certas necesidades consideradas de interese público, protexendo ou promovendo, sen empregar a coacción, as actividades dos particulares ou doutros entes públicos" (páx. 246 e 247).

intereses públicos, unha entidade pode satisfacer necesidades sentidas por outra, de onde a xustificación da acción de fomento que a prol da primeira adopte a última"³⁰. Polo demais, acepta integramente os criterios clasificatórios dos medios de fomento propostos por JORDANA, aínda que sexa primeiramente este autor quen precisamente albisque os problemas que a teoría do fomento como modo de actividade presenta para ofrecer un réxime ou principios unitarios dese ámbito do actuar administrativo³¹.

Outros autores, como PELLISE³², DE LA CUETARA³³, LOPEZ PELLICER³⁴ ou SERRANO TRIANA³⁵, aceptan tamén o devandito concepto do fomento administrativo, aínda que insistindo en certos aspectos do mesmo que JORDANA obviou ou ben deixou simplemente apuntados, nomeadamente, os referidos á virtualidade dos medios de fomento como instrumentos de intervención

³⁰ Idem nota anterior.

³¹ Con efecto, para GARRIDO, "a falta de correlación entre o fin procurado e a técnica empregada determina, xa que logo, que, en orde a configurar debidamente a institución de que se tratar, teñamos que nos decidir por un ou outro criterio. E en tal sentido non hai dúbida de que ten de sobrancear o criterio da técnica empregada, é dicir, da forma (coactiva ou persuasiva) que revista a acción administrativa". (cfr., op. cit., páx. 246).

³² Cfr., voz "Fomento" na NEJS, t. X, *in totum*.

³³ Cfr., "La actividad de la Administración", Tecnos, Madrid, 1983. Para este autor, aínda que a tese de JORDANA manteña parcialmente a súa vixencia - poisque "faculta á Administración para impulsar determinadas actividades particulares, mais non outorga potestades compulsivas nen permite escudir os mecanismos previstos de publicación de actividades" (páx. 301) -, considera ao fomento non como unha técnica administrativa - "configuración que conduciu a un ponto morto no que resulta mínimo o valor conceitual desta figura" (páx. 297) -, senón como un título de intervención, como un título xurídico. Para DE LA CUÉTARA este entendemento "pode permitir unha mellor comprensión xurídica (...) de toda unha temática que até o de agora, ao ser ampliativa da esfera de dereitos do particular, caracteriza-se por unha perigosa utilización da discrecionalidade administrativa" (páx. 297). Ideas desenvolvidas máis polo miúdo polo mesmo autor no seu traballo "Revisión de la noción española de fomento" (publicado na RICA, 1979).

³⁴ Cfr., "Lecciones de Derecho Administrativo (II)", PPU, Murcia, 1989, páx. 15 e ss. e, nomeadamente, 105 e ss.

³⁵ Cfr., "Sentido y actualidad del Derecho Administrativo (I)", Eudema, Madrid, 1989, páx. 35 a 42.

administrativa na economía³⁶, as particularidades que presenta a súa inserción dentro de documentos de planexamento económico³⁷, ou, máis ambiciosamente, pretendendo mesmo ofrecer uns principios institucionais comúns ás diferentes formas da actividade administrativa de fomento³⁸.

Mais, para alén destes autores mencionados supra, outro sector doutrinal, ben presenta razoadas dúbidas verbo da pertinencia de concibir ao fomento como unha modalidade substantiva e técnica definida da actuación administrativa, pondo de relevo os seus contornos esvaídos a respecto dos outros termos da clasificación trimembre³⁹ - e, xa que logo, pola ausencia de caracteres

³⁶ Na liña do xa subliñado por BAENA - cfr., "Régimen jurídico de la intervención administrativa en la Economía", Tecnos, Madrid, 1966 - ou VILLAR PALASI - cfr., "Derecho Administrativo ...", cit., páx. 157 e ss.

Principalmente, nesta liña, DIAZ LEMA - cfr., "Subvenciones y Crédito Oficial en España", IEF-ICO, Madrid, 1985 - que por mor da súa concepción da subvención, de clara raigame alemá - como "todos e cada un dos beneficios económicos contidos na lexislación de dirección e promoción económica" (páx. 22 e 23) -, incide especialmente nesta funcionalidade das medidas de fomento.

³⁷ Por exemplo, S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, "Derecho Administrativo Económico", vol. I, cit., páx. 452 e ss.

³⁸ Así, DE LA CUETARA, "La actividad ...", cit., páx. 300 e 301, que apunta unha serie de principios reitores da actividade administrativa de fomento, tais como o de legalidade, igualdade, proporcionalidade - denominado por este autor como de "congruencia entre medios e fins" -, complementariedade dos fins - entre os da Administración concedente e os do particular beneficiario - de seguridade xurídica, participación - ou "iniciativa dos particulares" - e máis o de coordinación de medidas - hai que supór, entre as distintas medidas de fomento adoptadas polas diferentes Administracións.

Tamén LOPEZ PELLICER - cfr., op. cit., páx. 112 e ss. - cita como principios reitores básicos da acción administrativa de fomento, alén dos xerais aplicábeis a toda acción administrativa, os de legalidade - insistindo especialmente na súa conexión, no seu caso coa reserva de Lei do art. 53.1º CE - , o de igualdade, o de seguridade xurídica, o de eficacia e máis o de participación.

Doutro punto de vista, S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER - cfr., op. cit., páx. 442 a 444 - cita como "principios institucionais" da acción administrativa de fomento, o da intercambiabilidade das diferentes técnicas de fomento, segundo o sinalado por VILLAR PALASI, o do carácter teleolóxico destas medidas e máis o da consideración desta modalidade da acción administrativa tamén - e non só - como un título xurídico habilitante para a intervención administrativa na actividade privada, consideración ligada ao principio de "mensurabilidade" das potestades administrativas.

³⁹ Neste sentido, e partindo de ideas xa relatadas supra de VILLAR PALASI e FORSTHOFF, é demostrativa a postura de L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER - cfr., "La configuración jurídica de la Administración Pública y el concepto de Daseinsvorsorge", RAP nº 38, 1962 - que, no marco da transformación que na actuación e organización administrativas provoca a idea de *Daseinsvorsorge* ou

comúns entre todas as figuras que integran o mesto e heteroxéneo conxunto dos "meios de fomento" - ben rexeita directamente o xa tan citado intento sistematizador entendendo, como ALBI, que "a técnica do fomento (...) carece de sentido no momento actual e resposta a unha conceición xa caducada"⁴⁰, en certo modo na liña do que máis recentemente teñen sostido outros autores⁴¹, que sobardan a simples crítica para pasaren mesmo á elaboración de moldes conceituais alternativos, que expliquen satisfactoriamente a acción incentivadora dos poderes públicos.

3. O FOMENTO NA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978.

Na CE de 1978, os termos de promoción, protección, defensa e fomento, usan-se indistintamente. Dende o propio limiar, os exemplos son numerosos: "promover o progreso da cultura e da economía" (parágrafo 5º do limiar), "promoción das condicións para que a igualdade e a liberdade dos individuos e máis dos grupos en que se integran, sexan reais e efectivas" (art. 9.2ª),

procura existencial, entendida como función e obxectivo do Estado, e a de *Leistende Verwaltung* ou Administración de prestacións, se custiona se se pode seguir a falar da actividade de fomento como un dos modos da actividade da Administración. Pregunta-se este autor: "Que diferenza hai, por exemplo, en canto que actividade material da administración entre concesión dunha orde ou condecoración e o nomeamento dun embaixador ou dun director xeral? Ou pense-se no outorgamento dunha concesión á que se acompaña o seu correspondente prego de condicións. Existe unha diferenza na actividade material que a Administración desenvolve entre o caso dunha concesión remuneratória, unha gratuíta e unha concesión subvencional? Porque non se esqueza que as subvencións son o caso típico que se menciona como actividade de fomento" (páx. 59).

⁴⁰ Cfr., "Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales" (Aguilar, Madrid, 1960). Entende este autor que "O intervencionismo do Estado constitúe unha situación normal; a diferenciación entre formas directas e indirectas, un puro convencionalismo; a colaboración entre a Administración e os particulares para realizar as necesidades xerais, unha fórmula corrente que se expresa en diversas modalidades, entre as cais se acha a subvención. Esta non significa un simples incentivo, como pretende a doutrina tradicional, senón unha combinación financeira inspirada nunha orientación semellante á da empresa mixta" (páx. 446).

⁴¹ Caso de FERNANDEZ FARRERES, MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ ou LAGUNA DE PAZ, cuxas teses analizaremos infra de vagar.

"promoción das condicións favorábeis para o progreso social e económico, e para unha distribución da riqueza máis xusta" (art. 40.1ª), "fomento dunha política que garanta a formación e máis a readaptación profesionais" (art. 40.2ª), "fomento da educación sanitaria, física e do deporte, e facilitar unha axeitada utilización do lecer" (art. 43.2ª), "promoción do acceso á cultura e a investigación" (art. 44), "promoción do arriquecemento do patrimonio histórico-artístico" (art. 46), "promoción das condicións necesarias para facer efectivo o dereito á vivenda" (art. 47), etc.

Concretamente, dentro do tít. VIII, o fomento amosa-se-nos coma un criterio para delimitar o contido das competencias, nomeadamente das autonómicas: deste xeito, no art. 148.1º.13ª CE, establécese como competencia asumíbel polas CC.AA., "o fomento do desenvolvemento económico da C.A., dentro dos obxectivos marcados pola política económica nacional"; na regra 17ª, "o fomento da cultura, da investigación e, no seu caso, do ensino da lingua da C.A."; na 18ª, a "promoción e ordenamento do turismo dentro do seu ámbito territorial"; e, na 19ª, a "promoción do deporte e da axeitada utilización do lecer". En fin, canto ás competencias estatais, salientar a do art. 149.1º.15ª, referida ao "fomento da investigación científica e técnica".

Indo agora ao Estatuto de Autonomía para a Galiza, as referencias ao fomento e á promoción⁴², son tamén abondosas: "fomento da cultura e da investigación na Galiza" (art. 27.1º.19ª); "promoción e ensino da lingua galega" (art. 27.1º. 20ª); "promoción e ordenación do turismo dentro da C.A.G." (art.

⁴² Convindo xa en que son termos sinónimos, no uso que deles se fai nas normas do bloque da constitucionalidade.

27.1º.21ª); "fomento e planexamento da actividade económica na Galiza" (art. 30.1º.1ª) e "defensa e promoción dos valores culturais do povo galego" (art. 32).

Despois deste percorrido, ben podemos concluir que as normas do bloque da constitucionalidade examinadas, ao falar de fomento, promoción ou defensa, máis que se referir a unha técnica administrativa determinada, fan-no a un obxectivo ou finalidade, a un mandado dirixido aos poderes públicos que en cada caso resulten competentes e que estes poden actualizar a meio das técnicas de intervención que para cada suposto concreto se estimen máis axeitadas, atendendo ao carater propio que lles queiran imprimir ás súas políticas nos diferentes eidos materiais sobor dos que ostenten competencias, e máis tamén, lóxicamente, á natureza do sector a promocionar, por canto en máis dunha ocasión esta reclama que aquela promoción se leve efectivamente a cabo, a meio de axudas.

4. O FOMENTO NA LEXISLACION ORDINARIA.

O éxito doutrinal que no seu momento, e nos termos xa vistos, acadou a teoría tradicional do fomento administrativo como modo de actividade administrativa, levou a este ser tamén asumido como tal pola lexislación positiva. O exemplo paradigmático desta asunción positiva, constitúe-o o RSCL, aprobado por D. de 17 de xuño de 1955, cuxa E. de M. anuncia que no mesmo se recollen as "conclusións da ciencia xurídico-administrativa". Este RSCL clasifica a actividade administrativa das Corporacións Locais conforme a xa exposta división

trimembre, en "intervención administrativa na actividade privada" (tít. I)⁴³, "servizos públicos" (tít. III) e "fomento" (tít. II), por máis que apenas se regulen as subvencións, que, máis seren os máis importantes dos medios de fomento non son, loxicamente, os únicos⁴⁴.

Referencias ao fomento neste sentido, é dicir, como modo de actividade, conteñen-se noutras leis, tanto anteriores como posteriores á CE de 1978, caso, entre as primeiras, da Lei 5/1977, de "Fomento da Producción Forestal"⁴⁵, ou, de entre as segundas, da Lei 16/1985, do "Patrimonio Histórico Español", que adica o seu tít. VIII (art. 67 e ss.), ás por ela denominadas "medidas de fomento", que o son no sentido tradicional antes indicado⁴⁶.

5. O FOMENTO NA XURISPRUDENCIA.

A. DO TRIBUNAL SUPREMO.

Se cadra é na xurisprudencia do Tribunal Supremo onde máis claramente mantén a teoría tradicional do fomento a súa vixencia. Cinguindo-nos ás

⁴³ Desafortunada, por imprecisa, expresión coa que se quer facer referencia á actividade que JORDANA denomina de "policia".

⁴⁴ Inexactitude que non deixou de ser posta de manifesto pola doutrina da época. Vid. o limiar de CLAVERO AREVALO ao libro de MARQUES CARBO "Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales", Sugrñez hnos., Tarragona, s/d. (cita tomada de BAENA DEL ALCAZAR, op. cit., páx. 50).

⁴⁵ Que no marco da Lei de Montes de 1957 prevé unha serie de beneficios para o repovoamento forestal.

⁴⁶ Dexergan-se nestes preceitos medidas de fomento, tais como o acceso preferente ao crédito oficial dos traballos de conservación, rehabilitación, etc., de bens declarados de interese cultural, o destino do 1 % do orzamento de cada obra pública ao financiamento da cal interveña o Estado para a realización de traballos de conservación ou rehabilitación do patrimonio histórico-artístico ou de fomento da creatividade artística, beneficios fiscais para os titulares ou posuidores de bens integrantes do PH-A, etc.

senténcias máis recentes, este Tribunal califica como "de fomento" a todo un heteroxéneo conxunto de actuacións públicas que van dende o arbitrio municipal de solares até as medidas de fomento da cinematografía española, pasando pola mesta variedade de subvencións, axudas, ... en xeral "técnicas subvencionais" que o ordenamento xurídico español regula en moi diferentes sectores.

Deste xeito, no eido da concesión de beneficios correspondentes ás áreas declaradas de Expansión Industrial, o TS califica ás subvencións concedidas neste marco como "actos dispositivos de gratificación de carácter discrecional, dentro de la actividad de fomento"⁴⁷. No marco dos tributos non fiscais⁴⁸, concretamente a respecto do arbitrio municipal de solares, é doutrina consolidada do TS a de que estes se tratan de medidas encadrábeis dentro da "función de fomento"⁴⁹, como "una modalidad de sentido negativo y contenido económico", ao teren como fin o de "evitar, o, al menos, entorpecer indirectamente, sin el uso de la coacción, determinadas conductas o situaciones no convenientes o inadecuadas respecto del interés general y, en tal sentido, actúan como factores de disuasión"^{50 51}.

⁴⁷ Cfr., S.TS de 6 de xullo de 1990.

⁴⁸ Os que non teñen, conforme co TS, como obxectivo primeiro o da cobertura do gasto público.

⁴⁹ Poisque pretenden unha finalidade de fomento da edificación en solares urbanos.

⁵⁰ Cfr., S.TS de 6 de marzo de 1987. No mesmo sentido, entre outras, as de 19 de decembro de 1989 ou 16 de novembro de 1990.

⁵¹ Verbo destes arbitrios con fins non fiscais, regulados con carácter xeral nos art. 434 e 473 a 476 da LRL de 1955, nos art. 46 a 48 do RFL de 1952 e, polo que se refire aos arbitrios urbanísticos, nos art. 162 a 164 e 181 da LS de 1955, vid. en xeral PELLISÉ, op. cit., páx. 11 e ss. Polo que á nosa intención interesa, cómpre suñar que o art. 475.1º da LRL de 1955, establecía como obxectos posibles do arbitrio o "logro de calquera dos fins de competencia municipal", de xeito que estes arbitrios non fiscais atenderían a unha serie de finalidades tais como as previstas no art. 473 da LRL, en xeral, de desincentivación de determinadas conductas e actividades que non se compadecen cos, en palabras de PELLISÉ, "fins que a Administración Local procura". Para este autor, o mesmo que para a xurisprudencia TS citada no texto, os arbitrios constitúen unha medida de fomento que se concreta nunha "presión de carácter económico e tipo negativo".

Con todo, esta apelación ao fomento como un dos modos da actividade administrativa aos efectos de encadrar sistematicamente determinadas actuacións dos poderes públicos, non vai alén do que unha invocación case ritual, na medida en que non se tira dese encadramento consecuencia xurídica nengunha con vistas ao establecemento dun réxime xurídico básico para todas elas ou, alomenos, uns principios institucionais comúns. Como proba do dito, e dentro das sentencias mencionadas *supra* referentes ao arbitrio municipal de solares, advirte o propio TS que máis se encadrar este tributo dentro da función administrativa de fomento, "estructural y funcionalmente son verdaderos tributos sometidos en todo caso al régimen común de éstos, ya que también sirven, en última instancia, para el levantamiento de las cargas públicas"⁵².

A mera identidade de fins entre todas estas medidas non abonda para reduci-las a un réxime xurídico común que é, ao noso ver, a funcionalidade primordial que teñen os encadramentos das diferentes figuras nas formas de actividade, para que estas non se queden en meras divisións escolásticas. Nada engade calificar como de fomento á renda de alfándegas, porque ten como fin o fomento da exportación, ou dicir que a concesión dunha subvención está motivada por fins de interese público como son os do fomento da axeitada

O réxime xurídico destes arbitrios locais con fins fiscais, nomeadamente o art. 473.3º LRL, revela-nos - do punto de vista competencial que analizaremos infra - unha funcionalidade do fomento administrativo como título competencial residual de competencias de entes territoriais, que no caso dos Concellos lles permite estender a súa acción a sectores sobor dos que, como sinala o mencionado preceito, "non dispoñan doutros meios coercitivos" para lograr a finalidade procurada co arbitrio, funcionalidade posta de relevo por MORELL OCAÑA - cfr., op. cit., páx. 117 e ss. - e que non se pode reconducir exactamente aos termos do art. 23.1º RSCL da complementación ou suplencia dos servizos ou actividades municipais.

⁵² Cfr., S.TS de 6 de marzo de 1987.

explotación agrária⁵³. En definitiva, o que existe é unha confusión entre dúas conceicións do fomento: como modo de actividade e como fin dos poderes públicos, confusión que provén da orixe, que se achaba xa latexando na propia proposta de JORDANA.

Esta atención ao fin, fóra de elementos negativos ou de contraste con relación aos outros modos de actividade, é o único que da unidade ás diversas medidas de fomento, unidade da que non se poden tirar maiores consecuencias que as que xa resultan, ex art. 103.1º e 106.1º CE, do carácter vicarial da Administración, da súa condición de organización afectada á procura de determinados fins e obxectivos que lexítiman todas e cada unha das súas actuacións: é dicir, concretamente, a posibilidade de anular as actuacións administrativas que incorran en desviación de poder, ex art. 63.1º LPAC.

Incidindo nesta escasa propiedade con que o termo fomento se emprega, noutras sentencias a confusión establece-se entre a aceición do fomento como un modo de actividade e a de como unha peculiar competencia dos órganos e entes administrativos. Así, na S.TS de 1 de xuño de 1989⁵⁴, na que se razoa que a actuación da Deputación Provincial de Ourense dentro das súas competencias porque

"Tiene por contenido el establecimiento de una subvención con un fin específico y la subvención, como es sabido, es un ejemplo típico de la actividad administrativa de fomento, entrando esta técnica entre las disponibles y puestas al servicio de estas Diputaciones Provinciales en el marco de sus competencias, tanto en la regla general del art. 242 de la

⁵³ Cfr., S.TS de 14 de abril de 1990.

⁵⁴ O suposto litixioso ven constituído pola concesión e ulterior revogación pola Deputación Provincial de Ourense dunha subvención á produción de patata para semente.

LRL de 1955 (vigente en esta ocasión) como en los supuestos más específicos expresamente previstos en los apartados b), f), g), h), j), e l) del art. 243 de la misma Ley⁵⁵.

B. DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

As referencias ao fomento na xurisprudencia do TC español fan-se dende o triplo punto de vista referido ao comezo deste capítulo: como un fin xeral dos poderes públicos (o fomento como sinónimo de protección, promoción, ...), dende a súa consideración como unha peculiar competencia do Estado ou das CC.AA. e máis considerando-o como un modo tecnicamente definido da actuación administrativa, tres puntos de vista distintos mais, o mesmo que acontecía na xurisprudencia do TS, nen sempre ben diferenciados.

1) En primeiro lugar, a consideración do fomento como un fin xeral dos poderes públicos, conectado co art. 9.2º CE e cos principios reitores da política social e económica do cap. 3º, tít. I CE, aparece en varias sentencias do Alto Tribunal. Por exemplo, na S.TC 146/1986, do 25 de novembro, afirma o Alto Tribunal que

"la promoción de la igualdad sustancial (art. 9.2º CE), puede justificar el empleo para este fin de fondos públicos estatales - y no por una abstracta facultad de gasto público -, pero no está resuelta la forma en que hayan de ser empleados"⁵⁶.

⁵⁵ O art. 242 LRL, establecía como de competencia provincial o "fomento e administración dos intereses peculiares da provincia, con sujeción ás leis xerais", cunha redacción case que idéntica á do actual art. 36.1º.d) LRBRL de 1985 (segundo o cal "Son competencias propias da Deputación (...) en xeral, o fomento e administración dos intereses peculiares da provincia").

⁵⁶ Cfr., fdo. xco. 4º. A conexión destas ideas cun dos principios reitores da política social e económica, neste caso co art. 41 CE, realiza-se no fdo. xco. 5º, no que declara o TC que

"en una materia tan compleja como la acción y protección social, tan central además en un Estado social (...) las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social, ni de otros entes públicos - tal como sucede en particular con los entes locales -, ni por otra parte de entidades privadas que gozan, además al respecto, de una esfera específica de libertad que consagra el art. 41 CE, y tampoco por parte del Estado, respecto de aquellos

Este punto de vista sobre o fomento - que no exemplo da sentenza anterior, teremos de entender como sinónimo do termo "promoción" alí empregado - como un fin xeral dos poderes públicos, é plenamente desenvolvida na S.TC 90/1992, conforme coa cal

"No resulta en absoluto convincente la tesis de que el fomento de la investigación científica y técnica, dado su contenido, circunscriba la competencia estatal - y en su caso la autonómica - al mero apoyo, estímulo o incentivo de las actividades investigadoras privadas a través de las previsión y otorgamiento de ayudas económicas o recompensas y similares, excluyendo como contrapuestas, aquellas otras acciones directas de intervención consistentes en la creación y dotación de Centros y organismos públicos en los que se realicen actividades investigadoras, sino que la señalada expresión engloba a todas aquellas medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación, entre las que, sin duda, deben también incluirse las de carácter organizativo y servicial, que permitan al titular de la competencia crear y mantener unidades y centros

problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la C.A. y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario que puede corresponder al Estado".

En liña co sinalado nesta sentenza, engade a recente S.TC 13/1992, no seu fdto. xco. 14º, que

"la inexistencia de un título competencial basado en el "poder de gasto" no impide al Estado el ejercicio de toda acción social o económica mediante la vía subvencional, canalizando sus recursos financieros al fomento de programas generales o actuaciones singulares, para lo que puede estar legitimado constitucionalmente por virtud de otros títulos competenciales en razón a la función a la que el Estado - junto a los demás poderes públicos - viene compelido por el art. 9.2º CE de promoción de la igualdad sustancial del individuo y de los grupos en que se integra (...). Máxime cuando se trata, como es aquí el caso, de medidas prestacionales tendentes a asegurar un "mínimo vital" para todos los ciudadanos que garantice la uniformidad de las condiciones de vida, lo que se inserta lógicamente en las condiciones básicas de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales que el art. 149.1º.1ª atribuye al Estado como competencia exclusiva".

Cómpre suliñar da pasaxe transcrita, alén das matizacións que ao noso xuízo merece a interpretación nel ofrecida do art. 149.1º.1ª CE e dos principios reitores da política social e económica, que non se trata de afirmar a competencia estatal ou autonómica para a realización de accións de fomento no eido da asistencia social - como se trataría, por pormos un caso, se a partida orzamentaria impugnada prevese axudas a organizacións privadas sen fins de lucro para a realización de funcións de asistencia social -, senón que a competencia debatida fai referencia ao establecemento de pensións asistenciais, transferencias que non se poden calificar como axudas. Xa que logo, o fomento hai que conectá-lo aquí coa promoción da igualdade substancial do art. 9.2º CE en relación cos art. 50 e 149.1º.1ª CE, que, conforme coa citada S.TC 13/1992, fdto. xco. 14º,

"habilitan al Estado para establecer normativamente los principios básicos que garanticen la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de los españoles".

dedicados al desarrollo y divulgación de las tareas investigadoras"⁵⁷.

Deste xeito, e por máis que como indicamos anteriormente, nen sempre sexa doado determinar con clareza a cal, de entre os diferentes que na sua doutrina acolle, dos posíbeis significados do fomento está en cada caso a se referir o TC - así, no caso da S.TC 90/1992, mistura-se a consideración do fomento como fin público coa do fomento como competencia -, no parágrafo reseñado o Alto tribunal concibe o fomento como un título habilitante da intervención pública en determinados sectores - neste caso, o da investigación científica e técnica - que non prexulga as técnicas concretas a utilizar, é dicir, que non necesariamente teñen porque ser das tradicionalmente calificadas como de fomento. Pola contra, admíte-se directamente a posibilidade de que a competencia de "fomento da investigación científica e técnica" sexa actualizada através de medidas directas de intervención e non só "actuando de fóra", no que era un dos caracteres tradicionalmente definidores daquel modo de actividade.

2) Unha segunda via de entendemento do fomento dentro da doutrina do TC español, viria constituída pola consideración, na liña da doutrina tradicional, como un dos modos da actividade administrativa. Esta conceición atopamó-la nalgúns *obiter dicta* do TC nos que, na nosa idea por unha certa inercia ou comodismo, se califica ao fomento como "la concesión de un beneficio a quien libremente lo solicite"⁵⁸ ou se califica ás subvencións como unha "figura orientada al favorecimiento de los intereses generales" (sic)⁵⁹ ou, nun pronunciamento ben

⁵⁷ Cfr., S.TC 90/1992, fdto. xco. 2.A.b.

⁵⁸ Cfr., S.TC 53/1988, fdto. xco. 2º in fine.

⁵⁹ Cfr., S.TC 39/1982, fdto. xco. 5º.

máis recente, como "medidas de naturaleza graciable y acogimiento voluntario (...) que en el marco de la actual Administración prestacional adquieren, junto a su tradicional configuración como medios de fomento, promoción y protección empresarial, una innegable virtualidad de instrumentos de intervención económica, de los que se puede llegar a hacer un uso incompatible con las exigencias del mercado único..."⁶⁰.

Máis abondosamente, nas Ss.TC que establecen a sua consolidada doutrina verbo da potestade de gasto público estatal ou autonómica, conteñen-se numerosos exemplos de recepción da doutrina tradicional do fomento, ben ao se falar de "medidas de fomento", ben ao se dicir que

"El Estado no está legitimado para fomentar cualquier actividad en el ámbito del turismo, ni tiene una competencia general e indeterminada de fomento del turismo concurrente o paralela con las asumidas por las CC.AA. (...). El Estado sólo puede establecer medidas de fomento en razón de sus atribuciones sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica"⁶¹.

Ou ao se diferenciar, como na S.TC 49/1984 do 5 de abril, dentro da función cualificadora de filmes que se deriva dos art. 1 e 7 da Lei 1/1982, entre "una actividad de fomento de bienes culturales a los que se sirve mediante estímulos positivos desgravatorios" - a cualificación dun filme como de interese cultural ou como de arte e ensaio, ex art. 7 - e un "fenómeno de intervención de carácter negativo, restrictivo de unas actividades, que se hace eficaz mediante limitaciones [sólo podrán proyectarse en salas "X" a las que no tienen acceso los

⁶⁰ Cfr., S.TC 64/1990, fdto. xco. 4º.

⁶¹ Cfr., S.TC 75/1989, fdto. xco. 3º. No mesmo sentido, e entre outras moitas, vid. as Ss.TC 39/1982, 95/1986, 88/1987, 201/1988, 175/1989 e 13/1992.

menores (art. 1), presiones fiscales através de una exacción parafiscal (art. 3) y agravación de un impuesto (art. 4) y exclusión de todo tipo de ayuda, protección o subvención del Estado" - no caso de se cualificar un filme como "X"⁶². Do sinalado a respeito desta S.TC 49/1984, é doado concluir que nela asume o TC a teoría do fomento como modo de actividade e, conforme coa mesma, se diferencia entre medios de fomento positivos e negativos. Mesmo se acode á clasificación trimembre da actividade administrativa ao se distinguir, dentro dos efectos que conleva a cualificación dun filme como "X", entre unha "intervención coactiva de signo policial" e entre "medidas negativas desestimuladoras de una actividad"⁶³.

En fin, é na S.TC 13/1992, onde máis recentemente se realiza unha clara asunción da teoría sinalada do fomento, cando o TC diferencia entre subvencións-dotación e subvencións de fomento, sendo estas últimas as previstas xa nos orzamentos como subvencións a terceiros fronte ás subvencións-dotación, que se definen como

"meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo impropriadamente o en una acepción muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto"^{64 65}.

⁶² Cfr., fdto. xco. 4º.

⁶³ Idem nota anterior.

⁶⁴ Cfr. fdto. xco. 6º.

⁶⁵ Tamén esta concepción do fomento como modo de actividade, ten sido sostida polos representantes procesuais autonómicos en distintos preitos constitucionais. Nesta mesma S.TC 90/1992, o avogado representante da Generalitat apunta como unha das posibles aceicións do fomento a de "aquella actividade que pretende "mover" en un determinado sentido el comportamento de los administrados y estimular la realización de actos que coadyuvan a la consecución de objetivos de interés público sin utilizar la coacción ni crear servicios públicos".

3) En terceiro lugar, o fomento contempla-se tamén, na xurisprudencia constitucional do punto de vista competencial, do cal presenta unha variada problemática referida, fundamentalmente, ao reparto de competencias entre o Estado e as CC.AA:

3.a) Deste punto de vista competencial, logo tivo que rexeitar o TC as alegacións autonómicas no sentido de considerar o fomento como manifestación típica da función ou potestade executiva, alegación interesada guiada polo intento de inserir dentro da competencia autonómica xeral de execución, todas as funcións referíbeis ao fomento, dende a regulación até a xestión⁶⁶. Contra deste intento, rotundamente clarexou o TC que

"Por su propia naturaleza, la acción de fomento por los poderes públicos no excluyen la intervención del legislador, fijando el objeto, alcance y contenido y demás circunstancias relativas al régimen jurídico de esa

⁶⁶ A finalidade pretendida pola recorrente, a Xunta da Galiza, con estas alegacións era clara: "En una materia asumida por la Comunidad Autónoma, el Estado no puede diferenciar en la misma diferentes aspectos (fomento, intervención policial y actividad de prestación), ya que todos ellos se insertan en la competencia de ejecución de las Comunidades Autónomas. Es decir, la Comunidad Autónoma, como titular de una competencia, ostenta una habilitación para desarrollar todos los modos o formas posibles de actividad (entre ellos el fomento), salvo expresa excepción constitucional o estatutaria". Deste xeito "el fomento es una típica manifestación de una "competencia de ejecución" lo que, sensu contrario, impide que dentro de la competencia básica estatal se puedan acoger medidas típicas de ejecución como el fomento" (cfr., alegacións do avogado representante da Xunta da Galiza, no recurso de inconstitucionalidade resollido pola S.TC 64/1989).

Alegación que en todo caso pode obedecer tamén ao temor das CC.AA. de verem diminuídas as súas competencias materiais por mor da operatividade da cláusula de Estado Social: é xa un tópico afirmar que o Estado Social, ao emprazar aos poderes públicos á dispensación dunha serie de prestacións positivas para os cidadáns, correlato do "crédito social" que estes en canto que titulares de determinados dereitos de prestación teñen recoñecido fronte ao Estado - a expresión é de LÓPEZ CALERA, en "Yo, el Estado", ed. Trotta, València, 1992 -, supón un especial protagonismo das funcións executivas e administrativas e, xa que logo, dos Executivos en detrimento dos Parlamentos - consultar a este respecto, como mostra, o Informe realizado polos profesores da Universidade Carlos III, AGUIAR LUQUE, PAREJO ALFONSO e PECES-BARBA a encarga do MAP sobor da proposta de "Administración Unica" formulada polo Presidente da Xunta da Galiza, *pro manuscrito*, páx. 273. Diante desta realidade, incipiente no Estado español, é lóxico que as CC..AA. tencionen achegar a moxena á súa sardiña, sobranceiramente se hai indicios que tenden a converter o temor antes relatado nun perigo certo de baleiramento competencial, através da interpretación que do Estado Social e das "normas de acción", habilitantes de prestacións públicas, nas que este se concreta no texto da CE, realiza o TC na S. 13/1992, concebindo a estas normas de acción do cap. III, tít. I CE, como títulos habilitantes dunha acción estatal de fomento.

acción de prestación y fomento, sin perjuicio de que la subsiguiente gestión del sistema de ayudas así previsto, corresponde a la estricta gestión administrativa"⁶⁷.

3.b) Outra, e máis importante, cuestión que o fomento presenta do punto de vista competencial é o de se o feito de vir unha competencia estatal ou autonómica funcionalmente limitada ao fomento - caso dos art. 148.1º regras 17, 18 e 19 e do 149.1º.15ª - introduce para esta competencia algunha especialidade verbo das outras que non veñen limitadas de tal xeito. E dicir, se é que se pode establecer a limitación, no exercicio desas competencias, de que o tal exercicio se realice efectivamente a meio de medidas de fomento no sentido tradicional do termo, e máis tamén se estas competencias estatais ou autonómicas de fomento presentan algunha outra caste de especialidades a respecto das xenericamente cualificadas polo TC como de ordenación ou reestruturación.

Estas cuestións veñen a conto porque, dunha banda, máis dunha vez o Estado e as CC.AA. teñen xogado - como xa advertimos supra - coa polisemia do termo "fomento", mesturando as suas diferentes aceicións e nen sempre diante desta realidade o TC ten amosado a clareza e precisión necesarias, fronte ao que acontece con outros substantivos constitucionais, tamén polisémicos ou, por usar a sua própria expresión, "anfibalóricos"⁶⁸. E deste xeito, é corrente na

⁶⁷ Cfr., S.TC 64/1989, fdto. xco. 3º. Idea reiterada na S.TC 13/1992, ao sinalar o Alto Tribunal que "al atribuirse la competencia para el fomento de la actividad investigadora y científica, tampoco cabe duda de que el titular de la competencia asume potestades, tanto de orden normativo como ejecutivo, para el pleno desarrollo de la actividad de fomento y promoción, sin que ésta quede circunscrita, como ya se precisó en la S.TC 64/1989, al ejercicio de potestades ejecutivas" (cfr., fdto. xco. 2.A.c).

⁶⁸ Caso do termo "Estado", verbo do que xa en 1981, como ben se sabe, sinalou o TC que:

"En ocasiones (así art. 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la Nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía. En otras, por el contrario, (así en los art. 3.1º, 149, 150) por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones centrales

xurisprudencia constitucional a confusión entre o fomento como modo de actividade da Administración, como competencia dos entes territoriais e máis como fin ou mandado xeral atribuído aos poderes públicos que resulten competentes.

Porén, a funcionalidade maior que presenta o fomento do punto de vista competencial na xurisprudencia do TC, através da súa contraposición ás de "ordenación" ou "reestruturación", é o de permitir ao titular desa competencia de fomento utilizá-la a respecto de calquera tipo de materias, con independencia de quen ostente a competencia para a ordenación destas. Esta funcionalidade é especialmente observábel no caso da competencia de fomento da investigación científica e técnica, competencia que, segundo o TC, é quen de se proxectar sobor de calquera tipo de materias asumidas polas CC.AA. porque

"de otro modo, por la simple sustracción de las materias sobre las que las CC.AA. han asumido competencias, el título competencial que la CE reserva al Estado como competencia exclusiva, quedaría vaciado de todo contenido propio"⁶⁹.

Esta especialidade do fomento fronte ás competencias de ordenación, deriva do entendemento de que é propio das medidas de fomento,

"... a diferencia de las de ordenación o regulación, no impedir ni entorpecer medidas análogas por otros órganos de poder, como la experiencia

y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las CC.AA. y otros entes territoriales autónomos". (Cfr., S.TC do 28 de xullo de 1981, fdto. xco. 2º).

⁶⁹ Cfr., S.TC 90/1992, fdto. xco. 2º, seguindo a doutrina da S.TC 53/1988.

cotidiana nos muestra"⁷⁰.

Unha tal consideración das medidas de fomento non supón, contra do parecer de MORELL⁷¹, que as devanditas competencias determinen a posibilidade dun ente de actuar "nunha esfera xurídica inicialmente allea", simplemente pola razón de que esa actuación, en canto que abeirada nunha competencia propia, aínda que xenerosamente interpretada polo TC, non supón invasión nengunha dunha esfera allea. Polo mesmo, cómpre desbotar a íntegra concepción deste autor, para quen as competencias de fomento supoñen un título subsidiario ou residual que permite intervencións na esfera competencial doutros entes, para os caís fican coutadas as súas facultades de exclusión polo feito de que non poden alegar prexuízo ou menoscabo da súa competencia⁷².

Na nosa idea cómpre diferenciar entre dous diferentes supostos: casos nos que o Estado ten unha competencia reservada polo bloque da constitucionalidade e, en segundo termo, casos nos que o Estado realiza unha función promocional

⁷⁰ Cfr., S.TC 53/1988, fdo. xco. 1º. Unha mostra máis desta pretendida inocuidade da competencia de fomento, no voto particular do Maxistrado RUBIO LLORENTE á S.TC 75/1989. Para el,

"la competencia exclusiva de la CAG (y de todas y cada una de las restantes), para promocionar el turismo dentro de su propio territorio no significa ni puede significar que el Estado español no pueda hacer nada para promocionar el turismo en cuanto tal, pues las actuaciones promocionales del género aquí contemplado no implican ejercicio alguno de poder (normativo o coactivo) dentro del territorio de la C.A."

Estes entendementos, deficientes, das consecuencias que a actividade incentivadora dos poderes públicos producen, ben pode derivar do que MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ chama "insensibilidade xurídica" verbo dos efectos e dimensións das axudas públicas, "que se traduce, con efecto, nunha especie de inercia benevolente cara un modo de actuar da Administración que non consiste, aparentemente, en "facer dano" e que serve para facer a política económica e social que o goberno correspondente estimar máis comenente con toda a súa lexitimidade democrática, sen que sobor diso os xuíces que teñan de facer valoracións".(Cfr., "Subvenciones e igualdad", publicado na REDA nº 65, 1990, páx. 120 e 121).

⁷¹ Cfr., op. cit., páx. 119.

⁷² Cfr., op. cit., páx. 118.

sen base nunha competencia expresamente reservada no bloque da constitucionalidade.

3.a.1) Supostos nos que o Estado ten unha competencia de fomento reservada polo bloque da constitucionalidade. Caso, por exemplo, do art. 149.1º.15ª CE:

Neste suposto, lóxicamente, e á parte da valoración concreta que mereza o amplo alcance que na xurisprudencia constitucional se lle dá a esta competencia estatal, non se pode, como xa dixemos, falar de intromisión nunha esfera allea. Trátase, por máis que nen sempre se poida determinar exactamente *a priori*, dunha esfera propia.

Mais tampouco neste punto a doutrina do TC amosa unha liña coherente acerca de se, como sinala MORELL, "a expresión que cualifica a unha competencia como de "fomento", determina a posibilidade de facer a que se refire", é dicir, acerca de se unha competencia de fomento só abeira actuacións cualificábeis como de fomento en sentido tradicional (axudas, apoio ... á acción doutros suxeitos).

E así, ás veces semella acoller a solución apuntada por MORELL, como acontece na S.TC 53/1988, na que se di claramente que:

"Aunque el precepto se incluya en una disposición que es típicamente, según se ha dicho, una medida de fomento, es claro que el art. 4 que ahora analizamos no ofrece beneficio o ayuda alguna a quien libremente lo solicite, sino que impone a todas las asociaciones científicas de carácter sanitario un deber concreto cuyo incumplimiento, cabe pensar, está sancionado por la imposibilidad de acceder en su día a los beneficios que entraña el reconocimiento de interés sanitario a los actos por ella organizados. (...) En el presente caso es claro que ni el fomento de la

investigación científica y técnica (art. 149.1º.15ª CE), ni la coordinación sanitaria (art. 149.1º.16ª CE), autorizan al Estado para imponer a estas asociaciones un deber de información que sólo les afecta en cuanto asociaciones, puesto que es independiente de cuáles sean los proyectos reales que tales asociaciones tienen respecto de su propia actividad en esos campos"⁷³.

Solución que é precisamente a contrária á que o mesmo Tribunal ofrece na S.TC 90/1992, na que o Alto Tribunal rexeita a identificación da competencia estatal de fomento da investigación científica e técnica co simple apoio ou estímulo ás iniciativas doutros suxeitos, privados ou públicos, na idea de que

"... el fomento en este contexto no puede identificarse ni con una potestad determinada ni con una específica modalidad de acción administrativa excluyente de cualquiera otras posibles e idoneas para la consecución del mismo fin de promoción y desarrollo de la actividad investigadora científica y técnica"⁷⁴.

E dicir, que se na S.TC 53/1988 a competencia de fomento da investigación científica e técnica se identificaba cun determinado da actuación administrativa - o fomento administrativo no sentido tradicional de JORDANA -, na S.TC 90/1992, a mesma competencia xa se nos presenta como unha competencia finalista, ou sexa, como determinada en función duns obxectivos determinados que non exclúen modalidade nengunha de actuación administrativa: no caso concreto desta S.TC 90/1992, admíte-se expresamente a posibilidade de crear servizos públicos de investigación, posibilidade que repugna á concepción tradicional do fomento, tal e como se deriva da xa clásica definición: "... sen utilizar a coacción nen crear servizos públicos".

⁷³ Cfr., fdto. xco. 3º.

⁷⁴ Cfr., fdto. xco. 2º.

Non embargantes, esta nova conceición do fomento como competencia ofrecida pola S.TC 90/1992, que elimina a anterior contraposición entre fomento e ordenación, introduce novos problemas no funcionamento do Estado composto: a non limitación da competencia ao estatal ao fomento, entendido como un modo determinado da acción administrativa, produce na práctica o efecto dunha concorrência competencial entre o Estado e as CC.AA.:

"Sin perjuicio de que el fomento de la investigación científica y técnica haya sido adoptado por la la CE como título competencial que, en todo caso, por su propia especificidad debería ser considerado preferente, ya ha señalado el TC en otra ocasión (S.TC 53/1988) que el título "fomento de la investigación científica y técnica" es, como determinado en razón de un fin, susceptible de ser utilizado respecto de cualquier género de materias con independencia de cuál sea el titular de la competencia para la ordenación de éstas"⁷⁵.

Conceición finalista, nos termos expostos, da competencia de fomento da investigación científica e técnica, segundo a cal:

"El hecho de que el art. 9.7º EAC no utilice la expresión "fomento" sino exclusivamente el término "investigación", en nada puede modificar la conclusión de que la competencia autonómica quede situada en pleno paralelismo sustancial con la atribuida al Estado, de manera que la actividad que éste despliega no puede impedir ni interferir (...) la que cida desarrollar la C.A., al haber optado la CE en este ámbito - como la simple comparación entre los art. 149.1º.15ª y 148.1º.17ª CE pone de manifiesto y como también sucede en otros ámbitos, significativamente en el de la cultura (S.TC 49/1984) - por posibilitar un régimen competencial en términos de concurrencia, que en el caso de la CAC se ha hecho plenamente efectivo"⁷⁶.

No caso das competencias concorrentes, o principio que inspira o artellamento entre as medidas que cada un dos entes poidan adoptar neste terreo,

⁷⁵ Cfr., S.TC 90/1992, fdto. xco. 2º.

⁷⁶ Idem nota anterior.

é o recollido na S.TC 49/1984, basicamente os criterios do interese e da supraterritorialidade. Deste xeito, tras de se dicir na mencionada sentenza que no bloque da constitucionalidade é claro que a cultura é algo da competencia propia e institucional tanto do estado como das CC.AA., engade-se que:

"Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente⁷⁷. Que en materia cultural es destacada la acción autonómica es algo inherente a la Comunidad (art. 2 CE). Que a su vez al Estado compete también una competencia que tendría, ante todo, un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias, es algo que está en la línea de la proclamación que se hace en el indicado precepto constitucional"⁷⁸.

En definitiva, unha concorrencia competencial informada polos principios de interese⁷⁹ e de supraterritorialidade⁸⁰. Xa que logo, trata-se dunha concorrencia entre duas competencias que non teñen un obxecto certo ou, alomenos, determinábel a priori: en primeiro lugar porque a noción dos "intereses respectivos" é extremadamente vaga e difusa. Para o TC é un concepto xurídico

⁷⁷ Pouco antes no mesmo parágrafo, sinalaba o TC que a cultura mesmo podía ser da "competencia propia e institucional" doutras comunidades á parte das CC.AA. e do Estado, xa que,

"allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que entendido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo puede comprenderse dentro del "fomento de la cultura"".

⁷⁸ Cfr., S.TC 49/1984, fdo. xco. 6º.

⁷⁹ Que cumpre así a súa principal función no sistema constitucional e estatutario de distribución de competencias: *"El interés en sí no es un título para adjudicar competencias ni para limitarlas, salvo que la CE o los propios Estatutos lo señalen"*. (S.TC 48/1988, fdo. xco. 4º).

⁸⁰ Cando a "realización" de determinados "bens culturais" non se poden afrontar axeitadamente dende unha instancia de poder determinada, será precisa a intervención da instancia superior: trata-se pois dunha aplicación singular do principio de subsidiariedade.

indeterminado que a CE contén para cumprir a función de orientar ao lexislador á hora de dotar ás CC.AA. e ao Estado dos poderes que sexan precisos para xestioná-los⁸¹. Mais, nun suposto de concorrência competencial perfecta - como acontece no caso do fomento da investigación ou da cultura -, que lexislador, o estatal ou o autonómico ha determinar cais sexan os intereses de cada ente?

No caso do fomento da investigación científica e técnica, e na medida de que o art. 149.1º.15ª CE tamén lle reserva ao Estado a función de coordinación, será o lexislador estatal quen, establecendo medidas coordinadoras, defina os ámbitos de interese respectivos. Mais no caso da cultura, non existe reserva nengunha desta caste a prol do Estado: neste eido é plenamente aplicábel pois o principio chantado na S.TC de 22 de decembro de 1981, e reiterado na de 28 de xaneiro de 1982, de que "la consecución de los intereses generales queda confiada a los órganos del Estado"⁸². Será pois o TC quen determine cais sexan estes intereses xerais, definindo, por contraste, o ámbito dos intereses autonómicos.

Xa que logo, e tendo en conta que nos atopamos perante competencias que non teñen un obxecto determinábel *a priori*, outra das regras xerais establecidas polo TC como ordenadoras da distribución de competencias entre o Estado e as CC.AA. - a de que non se pode xustificar unha competencia estatal en base á simples "razoabilidade" da medida, nen pola comenencia de adoptar medidas a nivel supraautonómico, poisque a procura do interese xeral ten de se materializar através e non pése o sistema de partillamento competencial

⁸¹ Cfr., S.TC 37/1981, fdto. xco. 1º.

⁸² Cfr., fdto. xco. 11º.

estabelecido no bloque da constitucionalidade⁸³ - será no caso de competencias cualificadas como de fomento de difícil aplicación.

En definitiva, a xurisprudencia constitucional referida a competencias cualificadas directamente no bloque da constitucionalidade como de fomento, leva-nos, polo viero da concorrencia competencial a un sistema no que as duas instancias competentes poden utilizar todas as potestades - lexislativas, executivas, ... - e medios - non só os tradicionalmente denominados como de fomento - que xulguen comenentes, apenas cos difusos limites dos intereses respectivos e, para as CC.AA., da esencial territorialidade das suas competencias. Unha concorrencia competencial ordeada polos principios xerais agora recollidos na LPAC, tít. I, e xa adiantados na LRBRL, tít. V, cap. II, e na doutrina do TC: basicamente, o principio de lealdade institucional e de respecto ao lexítimo exercicio das suas competencias polos demais entes. Eis como no caso dexergado na S.TC 90/1992, entende o TC que é acorde co sistema de distribución de competencias deseñado polo bloque da constitucionalidade na materia de fomento da investigación, que o Estado elabore o seu propio plano de investigación abrangendo apenas as actividades que desenvolvan os organismos autónomos de titularidade estatal, xa que tal non condiciona nen interfere por si propio a competencia da Generalitat para "elaborar y poner en práctica su Plan de Investigación al amparo de su propia competencia"⁸⁴. De xeito que tamén non supón extralimitación competencial nengunha do Estado que

"en el órgano que ha de elaborar el Plan Nacional - la Comisión Interministerial - no participen las CC.AA. y, en particular, la Generalidad (sic) de

⁸³ Regra recollida, entre outras, nas Ss.TC 146/1986 e 75/1989.

⁸⁴ Cfr., S.TC 90/1992, fdo. xco. 3 b.

Cataluña (...) ni con ello se vulnera la competencia que a la CAC le reserva el art. 9.2º EAC"⁸⁵.

En definitiva, no caso de concorrência entre unha competencia autonómica e outra estatal de fomento, cómpre concluir:

- O feito de vir as respectivas competencias cualificadas como de fomento non prexulga as técnicas concretas a utilizar no seu exercicio.
- Produce-se unha concorrência competencial perfecta entre o Estado e as CC.AA., apenas matizada polos principios de interese e territorialidade e máis, no seu caso, por outros que rexen o artellamento e a actuación das diferentes Administracións no Estado composto.

Un réxime tal de concorrência presenta, da perspectiva dos principios antes citados, graves problemas de ineficacia e ineficiencia: produce evidentes deseconomía derivadas, ao noso ver, da deficiente delimitación das diferentes esferas de actuación. A solución tería de vir, ao noso xuízo, polo aprofundamento nos principios de autonomía e descentralización ínsitos na CE, principios que expresan unha clara decisión constitucional e que son configuradores, como sinalou o TC verbo do art. 137 CE, dun modelo de Estado. Camiñaríamos así cara unha concorrência competencial ao estilo do federalismo alemán: é dicir, unha competencia xeral de actuación das CC.AA. con reservas excepcionais lexitimadoras dunha intervención estatal. Reservas, en canto que excepcionais por suporen derogacións singulares do principio de descentralización e autonomía,

⁸⁵ Idem nota anterior. Isto é así porque, como xa dixemos supra, o TC entende que é propio das medidas de fomento non estobar nen impedir outras análogas que poidan adoptar outras instancias.

de interpretación restritiva, e que serían as que concretasen *a priori* o interese estatal, eliminando a inseguranza dunha determinación deste para cada caso concreto.

A determinación destas reservas lexitimadoras da intervención estatal realizárase, ben a meio dunha reforma constitucional, ben pola vía, xa transitada noutras ocasións polo TC⁸⁶, dunha interpretación da CE que fixase os supostos nos que a devandita intervención estatal resultar posíbel. Determinado *a priori* desta maneira o interese estatal na materia, xa podería xogar a doutrina constitucional recollida na S.TC 37/1981, segundo a cal o intérprete da Lei, á hora de precisar en caso de conflito as competencias estatais e autonómicas, ten que o facer

"sin acudir, excepto en los supuestos en que así lo exija la propia definición legal, a la noción de interés respectivo, ya que en ese caso se produciría una injusta reducción de lo que son los intereses propios de la C.A., determinados por el legislador, transformando la noción de interés público o respectivo en una apelación a la naturaleza de las cosas"⁸⁷.

Pola contra, outra semella ser, á vista da S.TC 90/1992, a solución ofrecida polo TC español: para este, a

"reconducción a cauces orgánicos que permitiesen la adopción de una única política de fomento y promoción de la investigación científica y técnica (...) habría demandado una regulación orientada en los criterios en los que precisamente se asientan las impugnaciones de inconstitucionalidad sobre los preceptos impugnados"⁸⁸.

⁸⁶ Caso das reservas de execución a prol do Estado.

⁸⁷ Cfr., fdto. xco. 1º. E entendendo por "Lei", loxicamente, ben a determinación constitucional, no caso de reforma constitucional, ben os supostos taxados estebelecidos na xurisprudencia TC na outra das hipóteses das apontadas no texto.

⁸⁸ Cfr., fdto. xco. 4º in fine.

En todo caso, recoñece o Alto Tribunal que

"con independencia de que esa decisión del legislador estatal pudiera ser o no compatible con el sistema de asignación de competencias constitucionalmente establecido, ése no es, por muy razonable, eficaz y operativo que teóricamente pueda parecer, el modelo de articulación que la CE ha dispuesto"⁸⁹.

- E finalmente, consecuencia desta concorrência é a de que, coerentemente coa concepción xa apuntada que da actividade de fomento, fronte á de ordenación mantén o TC, ningún dano á súa esfera competencial poden alegar as CC.AA. polo uso que das súas competencias de fomento realizar o Estado.

Por pormos un exemplo, o feito de os Orzamentos do Estado centralizar en órganos estatais todas as partidas adicadas á investigación, non supón unha correlativa e polo demais, segundo o TC, hipotética, carência de recursos das CC.AA. para o axeitado exercicio da súa competencia concorrente, poisque

"son los presupuestos de una y otro los que con arreglo a sus disponibilidades, atenderán a su financiación",

na medida en que a devandita carência financeira autonómica

"dependerá, lógicamente, de los recursos que, dentro de su autonomía financiera permitan a la C.A. el ejercicio de las competencias que le hayan sido atribuídas, pero siendo plenamente legítima, como ya se ha razonado, la actividad investigadora que desarrolle y promocióne el Estado, no cabe considerar que los fondos y recursos que a tal finalidad se destinan, vengán a menoscabar y vaciar de contenido a la correlativa competencia"⁹⁰.

⁸⁹ Idem nota anterior.

⁹⁰ Cfr., S.TC 90/1992, fdto. xco. 3º *in fine*.

Loxicamente, o que evidencia a pasaxe transcrita é un negativo entendemento da autonomía financeira das CC.AA., que esquece o atinado razoamento que poucos meses antes realizara o propio TC:

"No se requiere un amplio desarrollo argumental para mostrar cómo y por qué la utilización del "poder de gastar" del Estado, por virtud de su disponibilidad de recursos puede afectar tanto a la autonomía financiera como a la autonomía política de las CC.AA.",

razoamento tamén aplicábel ao caso que estamos a ver, por máis que a intervención promocional do Estado se abeire non só no "poder de gastar", senón tamén nunha súa competencia exclusiva.

3.a.2) Supostos nos que o Estado realiza unha función promocional sen ter competencia ningunha expresamente atribuída polo bloque da constitucionalidade.

Achamo-nos nun suposto nidiamente diferente ao anteriormente examinado. No caso que agora imos analizar, é claro que non se pode producir unha concorrencia competencial perfecta ou, por utilizarmos a terminoloxía de MEILAN⁹¹, isomorfa. Pola contra, estudaremos o caso dunha competencia autonómica exclusiva e cualificada como de fomento, referida a unha materia sobor da que o Estado só pode intervir a medio de títulos xerais ou, como tamén se adoita dicir, transversais (básicamente, o de "ordenación económica xeral", tirado, nos termos que veremos *infra*, do art. 149.1º.13ª CE, e máis o denominado pola S.TC 13/1992, de "ordenación social e económica").

⁹¹ Cfr., "La ordenación jurídica de las Autonomías", Tecnos, Madrid, 1988, páx. 155 e 156.

A competencia autonómica en materia de promoción e ordenación do turismo recollida no art. 148.1º.18ª CE, amosa-se-nos como o miradoiro perfecto do que analizar a doutrina do TC español ao respecto⁹². Conforme co Alto Tribunal,

"La habilitación constitucional de subvenciones estatales está condicionada al dato de que el Estado posea competencias que, necesariamente, serán concurrentes con las que ostente la C.A."⁹³,

de xeito que non cabe establecer unha competencia estatal concurrente ou paralela coa que ostenta a C.A. O Estado só pode intervir neste eido do turismo - e, en xeral, nos demais sectores económicos sobor dos que unha C.A. titule competencias exclusivas - en base á súa competencia de establecemento das bases e medidas de coordinación en materia de planeamento económico ex art. 149.1º.13ª CE.

No caso de competencias exclusivas autonómicas de carácter non

⁹² Vid. ao respecto o meu traballo "A acción de fomento da Comunidade Autónoma Galega no eido do turismo", publicada no libro "Estudios sobre o Estatuto Galego", EGAP, Santiago de Compostela, 1991.

Como sinala a S.TC 75/1989, no seu fdto. xco. 1º, a competencia autonómica exclusiva en materia de turismo e a inexistencia de reserva competencial algunha a prol do Estado encol da referida materia,

"no constituye, sin embargo, un impedimento infranqueable a toda intervención estatal en la materia (S.TC 95/1986, de 10 de julio), no sólo porque ciertas materias o actividades, estrechamente ligadas al turismo pudieran caer bajo otros enunciados competenciales que el art. 149 CE confía al Estado, sino sobre todo porque tanto la CE como el propio E. de A. (o da Galiza) dejan a salvo las facultades estatales de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado (S.TC 95/1986, de 10 de julio)".

⁹³ Cfr., S.TC 75/1989, do 24 de abril, fdto. xco. 2º, citando á S.TC 201/1988, do 27 de outubro. Conclusión ao que o TC chega, tras de desbotar que estas subvencións estatais sobor dunha materia na que unha C.A. ostenta unha competencia exclusiva, poidan abeirar-se na mera razoabilidade da medida ou na existencia dun poder de gasto/competencia subvencional do Estado, derivado do seu poder orzamentario e á marxe do sistema de distribución de competencias do bloque da constitucionalidade.

económico (asistencia social, ...), a inexistencia de competencias concurrentes estatais impide toda acción promocional destas materias, atendendo, en todo caso, ás matizacións que apuntaremos infra ao falarmos da autonomía financeira das CC.AA. e máis da competencia autonómica en materia de asistencia social.

IV) CONCLUSION: UNHA ALTERNATIVA CONCEITUAL A ACCION DE INCENTIVO DOS PODERES PUBLICOS DENTRO DAS TECNICAS DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA.

Tras deste percorrido resulta claro, ao noso xuízo, que a concepción tradicional da actividade de fomento como un dos modos da actividade administrativa, non chegou a cristalizar como unha verdadeira e substantiva técnica xurídica.

Isto non supón non valorar o evidente acerto de JORDANA: seguindo a BAENA nos seus louvores⁹⁴, este estivo en, partindo dunha idea clásica do Dereito Administrativo español, ofrecer un intento de sistematización da actuación dunha Administración que, no tránsito do Estado liberal ao social de Dereito, via aumentar día tras día o seu circo de fins e de intereses e debecía por atopar novos títulos xurídicos quen de abeirar a súa intervención en ámbitos que pouco antes lle estiveran vedados.

⁹⁴ Cfr., "Sobre el concepto ...", cit., pág 59 e 60. Di este autor, referindo-se á teoría de JORDANA: "Como vimos, unha parte moi importante da doutrina española segue a Jordana de Pozas a respecto da teoría do fomento, en tanto que o resto da doutrina acepta a idea. Isto non carece de razóns, porque se apoia non só no prestíxio do mestre senón no suxestivo da clasificación, escolma da sensibilidade xurídica dunha época que remata. Como todas as teorías e manifestacións intelectuais de grande valor, sintetiza axeitadamente e con clara agudeza a situación dunha época científica (Dereito Administrativo do Estado liberal), mais a cristalización da situación nesa fórmula produce-se cando o Estado liberal morreu e, xa que logo, cando acontecen novos feitos que rebordan a clasificación das formas de actividade e privan en certo modo de sentido ao concepto de fomento, impregnado aínda de sabor ilustrado e dezaoitescos".

Neste contexto de constante expansión administrativa, sobrepor-se ao asombro e á incertidume e reaxer propondo novos marcos conceituais que trascendesen a simples explicación, monótona e acientífica, da actividade da Administración sector por sector, da-nos a medida dunha grande intelixencia e intuición xurídicas.

Nembargantes, aquela proposta de JORDANA, aínda vixente e maioritaria - se cadra por unha inercia, como xa apuntamos - nunca foi quen de se formular como unha verdadeira técnica administrativa, liberando-se do fin ao que estas atenden. A constatación dunha evidencia - a da intercambiabilidade ou variabilidade das técnicas xurídicas - non engade nada a este noso propósito de ofrecer un molde conceitual axeitado a esta actividade administrativa de estímulo ou promoción, conforme cos principios chantados na CE de 1978 e respeitosa dos límites impostos pola integración do Estado español na Comunidade Europea. Para este propósito, cómpre soltar lastre e depurar a teoría xurídico-administrativa do fomento de calquera elemento teleolóxico ou finalista⁹⁵, e centrar-nos no

⁹⁵ A insuficiencia do fin aos efectos de construír conceitualmente unha forma de actividade que abranxa ás distintas medidas de incentivo latexa xa, como apuntamos no texto, na propia idea da variabilidade/intercambiabilidade das técnicas de intervención. O fundamental será pois determinar a estrutura técnica de cadansua figura e non os fins que a meio da mesma persegue a Administración. A escolla dunha ou doutra medida en atención á realización dun obxectivo público determinado, é máis unha opción política que unha elección a realizar en termos de técnica xurídica, por máis que veña condicionada por certos principios e consideracións relacionados co elemento teleolóxico - proporcionalidade, escolla da medida menos gravosa para a esfera xurídica do particular, ... - e aínda que, lóxicamente, o elemento teleolóxico teña tamén outras consecuencias, en todo caso comúns a todas as actuacións administrativas - fundamentalmente, a desviación de poder.

As disfuncións que aos efectos da construción dunha teoría coherente do fomento como forma de actividade supón a interferencia do fin, son rotundamente postas de manifesto por BAENA - cfr., op. cit., páx. 66 e ss. - : "a idea de fin na policía e no fomento (orde pública e melloría do nivel social) envelena a distinción entre ambas e dúas formas de actividade e ten rematado por dar lugar ao principio de intercambiabilidade das técnicas". Seguindo o percorrido que a alturas de 1967 realiza este autor, a constatación destas consecuencias perversas do fin para o que BAENA denomina os "efectos internos de construción de ideas", tiñan sido xa realizada anteriormente: así PELLISE - que segundo BAENA, "aínda que dunha banda diga que hai que conectar a técnica empregada co fin inmediato, pola outra afirma que a técnica que a técnica empregada non ten nada a ver co fin" (páx. 67) - e GARRIDO FALLA - para quen, segundo BAENA, sendo o importante como actúa o Estado, a distinción entre fomento e

compoñente estrutural para distinguirmos e elaborarmos os modos de acción administrativa, na liña albiscada, seguindo as intuicións de L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER⁹⁶, por FERNANDEZ FARRERES⁹⁷ e desenvolvida por MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ⁹⁸ e LAGUNA DE PAZ⁹⁹.

Para MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ, comprobada a significación sobranceiramente teleolóxica da definición clásica de JORDANA¹⁰⁰ que implicaba a necesidade de acudir sempre a elementos de delimitación negativa do fomento verbo dos demais modos de actividade - ausencia de coacción fronte á

policia ten de se centrar no "modus operandi" e, xa que logo, "ten de prevalecer o criterio da técnica persuasiva ou coactiva da actuación"(páx. 67).

⁹⁶ Cfr, "La configuración jurídica ...", cit., páx. 59.

⁹⁷ Para este autor - cfr., o seu esgrevio traballo "La subvención: concepto y naturaleza jurídica", IEF, Madrid, 1983 - o fundamental é a perspetiva estrutural, a construción e definición dun concepto unitario e coerente da subvención como figura xurídica, delimitando-a fronte ás figuras afíns ou "técnicas subvencionais". Eis o motivo de que para el "a consideración da subvención como unha medida de fomento, como un modo xestor dos servizos públicos ou, simplemente, como unha técnica contábel-orzamentaria ao servizo dunha finalidade redistributiva do gasto público e da renda, resposta á funcionalidade que co decurso do tempo se lle ten ido atribuíndo, provocando non poucas dificultades para apreender unitariamente a institución se, á canda, non se tenta tracexar unha clara delimitación entre as diferentes funcións. Xa que logo, o que trascende é esa exacta localización histórica sen a cal poden derivar-se notábeis confusións conceituais" (páx. 51). Deste xeito, para FERNÁNDEZ FARRERES "o criterio finalista, tal e como adoita entendé-lo a doutrina (...) e en concreto o principio de convertibilidade encobre, en última instancia, auténticas diferencias e especialidades de rexime xurídico que non poden nen deben pasar desapercibidas" (páx. 66). Xa que logo o fundamental é a "análise dos elementos obxectivos e estruturais da figura" (páx. 51).

⁹⁸ Cfr., "La actividad dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la Administración Pública", en "Estudios Homenaje al Prof. J. L. Villar Palasí", ed. Civitas, Madrid, 1989, páx. 755, lugar no que este autor advirte, referindo-se á teoría do fomento como modo da acción administrativa, que "a súa connotación esencial e prevalentemente teleolóxica que xa detectara Garrido Falla mesmo na definición de Jordana, tendeu sempre a rebordar, doutra banda, a aquela famosa construción e mesmo ás que, como a propia de Garrido, tencionaron rectificá-la para obviar esa dificultade".

⁹⁹ Cfr., "Las empresas públicas de promoción económica regional. La empresa pública como instrumento de gestión de ayudas", Montecorvo, Madrid, 1991, nomeadamente as páx. 81 e ss.

¹⁰⁰ "A súa conotación esencial e sobranceiramente teleolóxica, que xa detectara GARRIDO FALLA mesmo na definición de JORDANA, sempre tendeu a rebordar, por outra banda, aquela famosa construción e as que, como a propia de GARRIDO, tentaron rectificá-la para obviar aquela dificultade" (cfr., op. cit., páx. 755).

policia; satisfacción indirecta de necesidades públicas fronte ao servizo público - á hora de ofrecer unha mínima caracterización técnica da actividade de fomento¹⁰¹, cómpre unha depuración terminolóxica¹⁰², "trasunto" da depuración conceitual, se é que se quer avanzar no propósito dun máis efectivo submetemento aos postulados do Estado de Dereito desta actividade de incentivo dos poderes públicos, submetemento que se ben non cómpre xustificar por causas concretas - en canto que expresión singular do principio xeral constitucional de legalidade da actuación administrativa, ex art. 103.1º e 106 CE -, si que ven perentoriamente esixido polo incremento cuantitativo desta actividade e pola descentralización operada no Estado español tras da CE de 1978¹⁰³.

Por todas estas razóns, o catedrático de Valladolid propón a substitución da categoría "actividade de fomento", pola de acción ou actividade dispensadora de axudas e recompensas, definida como "aquela actividade administrativa que consiste no outorgamento directo ou indirecto de determinados bens e dereitos a determinados administrados - privados ou públicos - con carácter non devolutivo e por razón de certas actividades que lles son propias, xa realizadas ou aínda por

¹⁰¹ E máis tamén a realidade de que as "medidas de fomento" non só procuran fins de fomento.

¹⁰² "Este castizo termo do noso Dereito Administrativo - o fomento - quedou, dunha banda, estreito para denominar á acción administrativa á que JORDANA quixo reducir a súa significación técnica, cando o poder público a emprega como instrumento de dirección e conformación de realidades económicas e sociais e en garantía dos dereitos fundamentais e non só da promoción do seu exercicio en condicións de maior igualdade" (cfr., op. cit., páx. 755). Sobor deste aspecto, vid. tamén do mesmo autor "Subvenciones e igualdad", publicado na REDA nº 65, 1990.

¹⁰³ Deste punto de vista, para MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ, trataríase de "harmonizar esta acción dispensadora de recursos con carácter selectivo por parte das entidades públicas dos distintos niveis territoriais, para evitar inúteis despilfarros, reciprocamente neutralizados na súa posíbel eficacia, friccións e rivalidades entre os diferentes gobernos e administracións - auténticas guerras de subvencións - e, en fin, a constante ameaza á unidade económica e mesmo política desas colexividades que asumiron unha común solidariedade, maior ou menor" (cfr., op. cit., páx. 754).

desenvolver, quedando neste último caso afectadas á súa realización"¹⁰⁴.

Porén, subliña MARTINEZ- LOPEZ MUÑIZ que a ausencia de calquera referencia teleolóxica na formulación do concepto - elemento teleolóxico que, dun ou outro xeito, si que aparece¹⁰⁵ - non significa, como xa expuxemos, que os fins sexan irrelevantes no actuar da Administración, como se tira da CE, nomeadamente do seu art. 106.1º. O que acontece é que "o elemento teleolóxico non intervéñ na diferenciación conceitual da actividade dispensadora de axudas e recompensas verbo dos demais modos da acción administrativa. Os seus fins son os da Administración en xeral, aínda que poida ser unha forma de actuar máis acaída para uns que para outros e, ao fin, teña de estar aos fins que en cada caso determine o ordenamento xurídico aplicábel"¹⁰⁶. A exclusión do elemento teleolóxico non conleva esquecer que toda axuda ou recompensa¹⁰⁷ está afectada á realización dunha actividade determinada. Pola contra, entende-se que esta afectación non é propriamente o fin da axuda, senón que ven constituir unha parte esencial dentro seu contido, xa que "o dereito que en definitiva se lle outorga ao beneficiário, é dispensado con esa especial afectación do seu exercicio e disfrute a respecto da actividade "axudada", de xeito que o seu uso exclusivamente para o financiamento desta representa a expresión positiva do seu obxecto propio (...). A afectación ou vinculación deste dereito implica a obriga

¹⁰⁴ Cfr., op. cit., páx. 758.

¹⁰⁵ O elemento teleolóxico na proposta de MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ sería, como no caso da regulación comunitaria das axudas, o de evitar que estas perturbén a liberdade de empresa e, en xeral, a libre concorrência no mercado.

¹⁰⁶ Idem. nota anterior. No mesmo sentido, LAGUNA DE PAZ, cfr., op. cit., páx. 89.

¹⁰⁷ Principalmente as axudas, poisque as recompensas caracterizan-se como beneficios aplicados a condutas xa desenvolvidas polo seu destinatario, moitas veces sen unha "consciente expectativa de premio" (cfr., op. cit., páx. 758).

do beneficiário de se ater a ela, exercendo e causando ese dereito só para a realización da actividade á que ven afectado. Concedeu-se-lle só para iso ou na medida en que se aplique a esa actividade: nos demais aspectos, o ben ou dereito de que se tratar, por dicé-lo así, non lle pertence, non lle foi transferido"¹⁰⁸.

O obxecto principal deste modo de actividade son as axudas públicas¹⁰⁹, concibidas por estes autores nuns termos moi amplos que sobardan, certamente, os marcos da definición ofrecida pola LXOrz. no seu art. 81, termos completamente coerentes co concepto de axudas públicas manexado polo Dereito Comunitario europeo. Para MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ, as axudas públicas consisten na "dispensación decidida polo poder público dun ben ou dereito económico a un beneficiário, por calquera meio directo ou indirecto non constrictivo, sen contraprestación equivalente, ao efecto de que o aplique ou destine a unha propia, ao financiamento da cal á marxe do mercado deste xeito publicamente se contribue".¹¹⁰

Xa que logo, este amplo concepto de axudas públicas abranxe todas as prestacións públicas quen de produciren un beneficio económico inmediato (subvencións, antecipos, créditos ou avais en condicións non de mercado, etc.) ou mediato (beneficio de expropiación forzosa, servidumes de paso, etc.). Non se esixe tampouco que as aportacións públicas teñan de ser sempre en diñeiro

¹⁰⁸ Cfr., op. cit., páx. 761.

¹⁰⁹ Termo, ao noso ver, acertado, non só polas razóns aducidas por LAGUNA DE PAZ - por ser máis comprensivo e neutral que as restantes posibilidades: subvencións, prêmios, bolsas, beneficios, auxilios financeiros, etc. - senón tamén por ser ese precisamente o termo utilizado polo Dereito estatal, autonómico e comunitario europeo.

¹¹⁰ Cfr., op. cit., páx. 759.

(non é así, entre outros, no caso da subministración de bens ou servizos en condicións privilexiadas) nen que medie un efectivo desprazamento patrimonial (caso dos beneficios fiscais).¹¹¹

Un concepto tan amplo presenta flancos febles para a crítica: basicamente, unha definición das axudas públicas que as comprenda a todas implica unha grande xeralización coa conseguinte dificultade de reconducir á unidade un conxunto tan heteroxéneo de figuras e de reximes xurídicos. Esta posíbel crítica é recoñecida polo propio LAGUNA DE PAZ, xustificando que, en todo caso, a unidade de tratamento de todas estas figuras "ven esixida pola incidéncia que teñen todas estas modalidades sobor da liberdade de empresa" ou, doutro punto de vista, "dende o prisma igualdade ou, mesmo, da actividade de dispensación de axudas en canto que actividade pública"¹¹². Poderíamos engadir tamén que, aos nosos efectos, esta unidade de tratamento ven tamén esixida pola problemática común que a dispensación de axudas públicas prantexa da perspeitiva da organización territorial do Estado: a proxección da igualdade neste eido, entendida como equidade territorial no reparto dos fondos estatais, e a problemática competencial común que estas medidas de incentivo presentan, xunto coas cuestións tamén comúns que as axudas prantexan entendidas

¹¹¹ Cfr., LAGUNA DE PAZ, op. cit., páx. 93.

¹¹² Cfr., op. cit., páx. 95. Vid. tamén o traballo de MARTINEZ LOPEZ -MUÑIZ, "Subvenciones e igualdad", cit., comentário á S.TS de 28 de maio de 1985 e máis á S.TC 39/1989, no que expresivamente se sinala que "No rexime xurídico das axudas públicas (...) xoga cabalmente un papel de máis relevancia o básico principio de igualdade, concretamente entendido como esixéncia de xustificación obxectiva e razoábel para que dende o poder público sexa dispensábel un tratamento diferente en supostos de feito iguais ou similares, ou, o que é o mesmo, prohibición de discriminacións inxustas na actuación, alomenos, dos poderes públicos" (páx. 119).

como relación interadministrativa¹¹³.

Velaquí porque non é casual a coincidencia do concepto de axudas ofrecido por estes autores, co vixente no Dereito Comunitario europeo¹¹⁴. E tamén como, doutra banda, a falta de coincidencia co concepto de axudas utilizado na lexislación estatal e autonómica na materia, se xustifica polos diferentes puntos de vista: se nun caso, o primordial é a protección da liberdade de empresa e da libre concorrência no mercado, no outro as axudas se dexergan da perspetiva da execución orzamentaria¹¹⁵, establecendo para as axudas, entendidas en sentido amplo como "técnicas subvencionais" nos termos que veremos infra, un procedemento especial de convocatoria e concesión, sinalando os elementos persoais e materiais das mesmas e recollendo tamén un rexime sancionador propio.

¹¹³ Problemática que será desenvolvida infra, sen prexuízo de adiantarmos agora como ven anunciada xa na xurisprudencia do TC - "lo que ocorre al establecerse la relación subvencional, es que las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco de necesaria cooperación y colaboración ..." (cfr., S.TC 201/1988, fdto. xco. 2º) - e na propia LXOrz. estatal, que establece no seu art. 81.11º que "no relativo ás subvencións e axudas xestionadas por entes territoriais, poderán establecer-se, a meio de convenio coa Administración do Estado, órganos específicos para o seguimento e avaliación daquelas".

¹¹⁴ O propio MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ sinala que o seu, xa tan citado traballo, foi en grande medida elaborado no marco dun amplo estudo que está a realizar sobor da regulación comunitaria europea das axudas estatais.

¹¹⁵ Por máis que, loxicamente, certas consideracións de igualdade, publicidade e concorrência no procedemento de convocatoria e concesión de axudas e subvencións, encontre tamén lugar nestas regulacións estatal e autonómicas, consideracións e principios derivados de certos imperativos constitucionais (art. 31.2º CE).

PARTE SEGUNDA

A RELACION XURIDICA SUBVENCIONAL

CAPITULO PRIMEIRO

AS RELACIONS INTERADMINISTRATIVAS NO ESTADO ESPAÑOL

I. INTRODUCCION.

Por relacións interadministrativas entenderemos o conxunto de interconexións de carater non competencial que se establecen entre os diferentes entes administrativos que integran o Estado español, sobranceiramente, e aos efectos que aquí interesan, os entes territoriais¹¹⁶.

A escolla, sempre convencional, desta terminoloxia de "relacións interadministrativas", xustifica-se tanto por ser a que con maior tradición conta na lexislación española¹¹⁷, canto porque é a que con máis clareza e precisión traduz, dun punto de vista xurídico, a realidade daquelas interconexións: no

¹¹⁶ Sen prexuízo, loxicamente, de compartir a denuncia doutrinal dunha das máis rechamantes carências do tít. I da Lei 30/1992: a de non conter previsión nengunha relativa aos entes non territoriais. Como sinala JIMENEZ BLANCO - cfr., "De las Administraciones y sus relaciones", no libro "Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Carpieri, Madrid, 1993, páx. 62 -, "a Lei 30/1992 ten en mente, ás veces explicitamente e noutras ocasións de forma implícita mais inegábel, apenas ás administracións territoriais. Máis en concreto, ocupa-se das relacións entre o Estado e as CC.AA. O tema dos entes non territoriais, das chamadas personificacións instrumentais e, en singular, das súas relacións coa entidade matriz, non interesa ao lexislador ao que, como ten acontecido sempre, só interesa destas figuras a perspectiva facendística e orzamentaría, pésie a xeneralización, literalmente explosiva, destas figuras nos últimos anos".

Pola súa banda, PAREJO ALFONSO - cfr., "Las relaciones interadministrativas en el régimen local", no libro colectivo "Organización Territorial del Estado. Administración Local", IEF, Madrid, 1985, páx. 158 -, define ás relacións interadministrativas como "un conxunto de cuestións pertencentes ao eido da organización e, máis concretamente, ao Dereito da Organización. Ese eido non se esgota, como é ben sabido, na problemática do artellamento interno das unidades organizativas constitutivas de centros de imputación de relacións xurídicas, estendendo-se dende logo á propia da interconexión dos devanditos centros entre sí, val dicir, á do artellamento externo destes, en virtude do cal os mesmo se relacionan e integran en unidades ou organizacións de cada vez máis complexas ou amplas".

¹¹⁷ Ben con este nome de relacións interadministrativas, ben baixo a forma de relacións entre Administracións Públicas, aparece na LRBRL de 2 de abril de 1985, na Lei da Función Estatística Pública de 1989 e máis na LPAC de 26 de novembro de 1992.

sistema español de autonomía territoriais é máis correcto falar de "relacións interadministrativas" ou "das Administracións Públicas e as súas relacións", suxeitas cada unha destas Administracións ao seu correspondente órgano de dirección política, que de relacións intergovernamentais¹¹⁸, reparando na nítida separación que tanto na CE como na lexislación ordinaria se efectúa entre estes e aquelas¹¹⁹.

Doutra banda, cinguir a nosa exposición ás "relacións interadministrativas non competenciais", xustifícase a partir da diferenciación realizada por ALBERTI ROVIRA¹²⁰ entre "relacións competenciais" e "relacións non competenciais", entendendo polas primeiras as relacións que se traban entre as diferentes

¹¹⁸ Encol do cenceito de "relacións intergovernamentais", vid. MONREAL FERRER, "La Nación y los Estados en el federalismo nortamericano. La interpretación judicial de las subvenciones federales", PPU, Barcelona, 1991, páx. 15 e ss. e BORRAJO INIESTA, "Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio en la Constitución de los Estados Unidos", INAP, Madrid, 1986, páx. 18 e 69 e ss.

Con efecto, da exposición que realizan estes autores das relacións intergovernamentais, podemos tirar que esta idea de "R.I." acolle un significado ben máis amplo que o de relacións interadministrativas, tal e como estas son entendidas nos art. 4 a 10 da LPAC. Seguindo a MONREAL FERRER, as "relacións interadministrativas" envolven unha multiplicidade de factores, entre eles, a complexa división de autoridade entre os diferentes niveis de goberno, a complexidade das relacións financeiras entre os mesmos - sobor destas relacións financeiras, vid. DUE e FRIEDLANDER, "Análisis económico de los impuestos y del sector público", EDESA, Madrid, 1990, páx. 597 e ss., baixo o epígrafe xenérico de "federalismo fiscal" - e máis tamén as interdependencias de toda caste existentes entre os funcionarios e políticos das diferentes unidades de goberno. Sen embargo, e máis as diferencias, a terminoloxía - relacións intergovernamentais, niveis de goberno, etc. - ten sido importada e asumida pola literatura xurídica española (p.ex., BAÑÓN MARTÍNEZ utiliza esta terminoloxía para se referir ao sistema español de autonomías territoriais no seu traballo "Gestión y relaciones intergubernamentales", recollido agora en "Administración Única. Relatorios das Xornadas celebradas en setembro de 1992 na Escola Galega de Administración Pública", EGAP, Santiago de Compostela, 1993).

¹¹⁹ Con relación á CE, abonda con examinar o tít. IV - comparando o art. 97 co 103 - ou, xa no tít. VIII, o art. 152.1º, no que se diferencia, máis impropriamente, entre "funcións executivas" e "funcións administrativas" do Consello de Goberno das CC.AA. Na LPAC, vid. a D.A. 1ª. Mesmo no EAG loce esta distinción na diferenza entre o cap. II, tít. I - "Da Xunta e do seu Presidente" - e o tít. III - "Da Administración Pública Galega". Hai tamén pronunciamentos do TC ao respecto, como a recente S.TC de 26 de novembro de 1992, citada por LEGUINA VILLA (cfr., o limiar á edición da LPAC realizada pola ed. Tecnos, Madrid, 1993, páx. 15 e 16).

¹²⁰ Cfr., o seu traballo "Relaciones entre las Administraciones Públicas", no libro dirixido por LEGUINA VILLA e SANCHEZ MORÓN, "La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", ed. Tecnos, Madrid, 1993, páx. 42 e ss.

instancias territoriais co gallo do sistema de distribución de competencias que resulta do bloque da constitucionalidade - v.gr., o suposto das relacións entre o Estado e as CC.AA. con ocasión da titularidade estatal dunha competencia básica e da titularidade autonómica dunha competencia de desenvolvemento lexislativo e execución - e identificando ás segundas coas que se traban entre as diferentes instancias non con ocasión do partillamento senón con ocasión do exercicio das súas respectivas competencias.

A práctica inexistencia no bloque da constitucionalidade de calquera regulación referente a estas relacións interadministrativas, tradicionalmente posta de relevo pola doutrina¹²¹, así como os fracasados intentos de harmonizar, en pleno proceso autonómico co famoso proxecto de LOHAPA declarado inconstitucional en máis das súas 3/4 partes pola S.TC 76/1983, do 5 de agosto, deixaron estas necesarias relacións entre os diferentes niveis territoriais ao albur da vontade/comenencia política de cada un deles, con apenas os vagos guieiros da "colaboración" e a "lealdade" fornecidos polo TC e tras dos que, en máis dunha ocasión, nomeadamente no ámbito específico das relacións financeiras, se agacha a lei do máis forte, expresada como lei de atracción do maior orzamento, tal e como a doutrina e o propio TC recoñecen¹²².

¹²¹ Certifican o silencio constitucional neste punto TORNOS, FONT, ALBERTI, PERULLES e AJA - cfr., "Informe sobre las autonomías", Civitas, Madrid, 1988, páx. 135 e 136.-, por máis que digan que o principio de colaboración, máis "non se encontrar explicitamente entre as normas escritas da CE, conta (...) porén, con apoio bastante no propio texto constitucional, concretamente e con carácter xeral, no deber de solidariedade do art. 2 CE ...". É precisamente este silencio constitucional o que obrigou, como habemos ver, ao TC a considerar ao principio de colaboración como implícito no propio modelo do Estado das Autonomías, sen que cómpara xustificá-lo en preceitos concretos (cfr., S.TC 18/1982, entre outras moitas).

¹²² O recoñecemento desta realidade polo TC é expreso na S.TC 13/1992, do 6 de febreiro, como comprobaremos infra. Canto á consciencia doutrinal da mesma, vid. GONZÁLEZ NAVARRO - cfr., "Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)", Civitas, Madrid, 1993, páx. 212 e 213. Lucidamente apunta este autor dúas formas de entender o feito da cooperación entre os diversos poderes: "*Encará-lo polo seu lado*

II. REXIME XURIDICO APLICABEL AS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.

Realizadas unhas sintéticas precisións terminolóxicas, cómpre agora probar o anterior aserto relativo ao silencio constitucional e estatutario encol das relacións interadministrativas. Apenas as previsións do art. 103 CE e máis a sintética regulación dos convénios entre as CC.AA. que se contén no art. 145 CE.

Diante deste silencio constitucional, serían nun primeiro intre os RR.DD. de transferencias e traspasos quen establecesen instrumentos e órganos de relación entre o Estado e as CC.AA. tendentes, na maioría dos casos, a asegurar unha presenza estatal nas funcións e servizos transferidos á responsabilidade das CC.AA. creando - nen sempre con apoio constitucional e estatutario - figuras

positivo, sendo o único meio de frear a que, doutro xeito, se convirte en imparábel corrente centralizadora; ou ben, vé-lo polo seu lado negativo como a forma encoberta que adopta hoxe o centralismo". Engade máis adiante que "non pode negar-se, certamente, que con frecuencia de máis ten-se a impresión de que o Estado central é un interesado "Papá Noel" que tendo a disponibilidad en última instancia, dos medios económicos e financeiros para o exercicio das competencias, aproveita a sua posición de predominancia non só para "orientar" o exercicio das competencias das organizaciones políticas que aparecen situadas nun nivel inferior ao que el ocupa, senón tamén para asumir competencias que non ten asumidas constitucionalmente".

No mesmo sentido se manifesta ALBERTI ROVIRA - cfr., "Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas", no nº 2 do "Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario", 1990, páx. 72 e 73 -, quen, pondo de relevo as dificultades de control que presenta o feito de se desenvolver a cooperación a meio de convénios sen concretas previsións legais e constitucionais, advirte tamén do perigo de que nesta zona escura á marxe do Dereito "impere simplemente a lei do máis forte". Acrescenta que "nestas circunstancias, as entidades territoriais teñen muito a perder, como elementos máis febles que son, e pode mesmo chegar a perigar o propio modelo constitucional de organización do Estado, que sempre supón un delicado equilibrio. Isto pode resultar especialmente certo en materia de convénios, ou de relacións convencionais en xeral, a práctica das cais agacha, en muitas ocasións, baixo a fórmula de ofertas de cooperación via subvencións, un troco de competencias (ou, máis en xeral, de intervención ou influencia) por diñeiro".

novas tais como a das "competencias en réxime de colaboración"¹²³. Así por exemplo, o RD 2266/1982, do 24 de xullo, de "Transferencia de funcións e servizos da Administración do Estado á Comunidade Autónoma Galega en materia de disciplina de mercado", recolle no seu parágrafo D) as "funcións nas que teñen de concorrer a Administración do Estado e a Comunidade Autónoma a xeito de colaboración", parágrafo no que se conteñen un feixe de manifestacións funcionais do principio de cooperación¹²⁴ - trabucadamente identificado no RD de referencia coa coordinación - tais como procedimentos complexos en materia

¹²³ Encoi das competencias en réxime de colaboración, vid. en xeral a S.TC 11/1986. Como exemplo de competencias en réxime de colaboración, ofrece un GONZALEZ NAVARRO - cfr., op. cit., páx. 230, nota 34 - se ben con base estatutaria: o art. 33.2º EACLM establece que "corresponde á Xunta de Comunidades, nos casos que establezan as Leis e normas regulamentarias que en desenvolvemento da súa lexislación dictar o Estado, a función executiva en materia de (...) denominacións de orixe e outras indicacións de procedencia relativas a produtos da rexión, en colaboración co Estado". Pola súa banda, o RD 3457/1983, que instrumenta o traspaso á CACLM de funcións en materia de denominacións de orixe, enoloxía e vinicultura, concreta esta colaboración co Estado na ratificación por parte deste dos regulamentos que naquelas materias dictar a CACLM. E foi, finalmente, a S.TS de 29 de setembro de 1990 a que describe e califica xuridicamente esta colaboración:

"Estamos, por tanto, ante el ejercicio de una potestad reglamentaria regional, propia de ella, cuyo ejercicio se somete a un control formal de carácter reglamentario y que actúa como requisito de eficacia de la norma, *que se perfecciona por la exclusiva voluntad de la Comunidad Autónoma*. Se trata pues, de una aprobación en sentido técnico, la cual confiere eficacia a una norma que jurídicamente existe ya (que esto es lo que se llama en derecho perfección), pero cuya entrada en vigor viene condicionada suspensivamente, no sólo por la publicación (como es propio de toda norma, sea o no reglamentaria, art. 132 LPA), sino además por su *aprobación estatal*, cuya razón de ser no es difícil de hallar, *dada la trascendencia para la economía nacional* del contenido del reglamento, pero cuyo origen en una decisión regional se apoya en el hecho de referirse a productos de la región (art. 33.3º EACLM). Y como este tipo de reglamento regional y el acto del Estado que lo aprueba aparecen como partes o elementos de un todo - la norma perfecta y eficaz - puede decirse que estamos ante lo que la doctrina llama "binomio jurídico"

(o subliñado é de GONZALEZ NAVARRO).

¹²⁴ No eido subvencional hai manifestacións abondas nestes RR.DD. de traspaso, da colaboración funcional entre o Estado e as CC.AA.. Para o caso concreto da CA e con relación á xeira preautonómica, o RD 1634/1980, do 31 de xullo, que na súa alínea 11ª, referente ás "Indústrias de Interese Preferente", establece que a Xunta da Galiza "informará preceitivamente todo proxecto de Decreto ou Orde de cualificación de zonas ou polígonos de preferente localización industrial, sempre que afecten ao ámbito territorial da Galiza".

Xa na xeira autonómica, o RD 2418/1982, do 24 de xullo, en materia de turismo, establece na súa alínea D) que as "subvencións que a Administración Central do Estado pode conceder a Institucións e Entidades do ámbito territorial da CAG, así como a Empresas radicadas na Galiza ou a agrupación das mesmas tramitarán-se através da CA; se o seu informe é negativo, será vinculante".

sancionadora, troca de información ou a utilización gratuita por parte da CAG dos servizos do Centro de Investigación e Control de Cualidade. Noutros RR.DD., as relacións de colaboración determinan a creación de órganos mixtos autonómico - estatais, tais como o Padroado paritário Xunta da Galiza - Administración do Estado para a xestión das bibliotecas públicas provinciais das catro provincias galegas, establecido polo RD 1634/1980, do 31 de xullo, ou, na xeira autonómica, a previsión do RD 2418/1982, do 24 de xullo - transferencias en materia de turismo -, de que a CAG estea "representada nos grupos de traballo que se poidan constituir para aistir nas súas funcións á Comisión de Crédito Turístico".

En definitiva, e tendo en conta o valor que a xurisprudencia do TC español outorga aos RR.DD. de transferencia¹²⁵, recollen-se nestes chamados á colaboración e cooperación entre a Administración estatal e a autonómica, chamados que a praxe subseguinte demostrou de cativa eficacia¹²⁶.

¹²⁵ Para a xurisprudencia do TC español, é claro que os RR.DD. de transferencias, ao instrumentar o Acordo da correspondente Comisión Mixta, non supoñen renuncia ilexítima das propias competencias, o que resultaría prohibido ex principio xeral de irrenunciabilidade das competencias (art. 12.1ª LPAC). Doutra banda, se ben é claro tamén que estes RR.DD. non son quen de alterar a distribución de competencias que resulta do bloque da constitucionalidade, tamén é certo que constitúen "*medios idóneos para concretar las formas, modos y procedimientos para el ejercicio de las respectivas competencias estatales y autonómicas*", e entre eles "las formas o técnicas jurídicas mediante las que se canalizan las relaciones de colaboración o cooperación impuestas por la CE o los EE. de A., máxime cuando dichas técnicas no se regulan en aquélla o en éstos" (cfr., Ss.TC 25/1983, 87/1983, 88/1983, 11/1987 e 88/1987).

¹²⁶ Chamados do estilo do seguinte extraído do RD 2418/1982, de traspaso á Xunta da Galiza de funcións en materia de turismo:

"Asemade, en interese do sector turístico no seu conxunto, establecerán-se as canles de comunicación e información precisas para a debida cooperación entre ambas e dúas Administracións".

Como se comproba, unha admonición que, sen sanción xurídica nengunha, pouca máis eficacia pode ter que a dun deber moral. Neste sentido, acrescenta ALBERTI ROVIRA - cfr., op. cit., pág. 46 - como "os RR.DD. de traspasos de servizos foron enormemente prolíficos na previsión de fórmulas e mecanismos de relación que, polo xeral, respondían a unha filosofía de colaboración, mais que en moitas ocasións se incluían reiterativamente nos mesmos como meras cláusulas de estilo, sen maiores

Xa que logo, e considerando con ALBERTI ROVIRA que o ámbito propio das relacións interadministrativas, entendidas como relacións non competenciais, é o da "acción" máis que o da "organización" - contra, neste punto, do parecer sostido por PAREJO ALFONSO, como vimos *supra* -, cómpre certificar o carácter absoluto do silencio constitucional neste punto, na medida en que principios como os afirmados no art. 103.1º CE, apenas de forma incidental ou orientativa poden ter-se en conta neste ámbito¹²⁷. E precisamente con base noutros preceitos constitucionais que se establece o principio que serve de alicerce fundamental a estas relacións, o principio de colaboración, como analizaremos de seguido tomando por guieiro a regulación das relacións interadministrativas na LRBRL e, fundamentalmente, na LPAC de 1992.

preocupacións acerca da súa virtualidade e rendimento prácticos".

¹²⁷ Cfr., ALBERTI ROVIRA, "Relaciones ...", cit., páx. 42. Segundo este autor, o artellamento entre os tres niveis territoriais que integran o Estado español, "produce-se encol dunha base funcional, isto é, establecendo certas pautas de comportamento dos diversos niveis de goberno orgánicamente independentes. O artellamento realiza-se atendendo principalmente ao elemento "acción" e non ao de "organización", poisque se parte, como xa se dixo, da independencia orgánica das tres instancias".

III. O DEBER DE COLABORACION COMO IDEA MATRIZ DO SISTEMA ESPAÑOL DE RELACIONES INTERDAMINISTRATIVAS ENTRE O ESTADO E AS COMUNIDADES AUTONOMAS.

Partindo do feito constitucional de que cada unha das instancias territoriais nas que se artella o Estado español está dotada de autonomia para a xestión dos seus respectivos intereses (art. 137 CE)¹²⁸, constatando na xurisprudencia do TC que é precisamente no equilibrio entre os principios de autonomia e unidade onde se acha a chave do funcionamento do Estado das Autonomías polo que optou a CE de 1978 e, finalmente, decatando-nos de que, dunha banda, nen sempre a distribución de competencias entre os diferentes niveis territoriais chega a delimitar dun xeito perfecto e sen posibilidade de interferencias das outras, as áreas de actuación de cada instancia en cadansua materia, e da outra, de que tampouco é doada a operación de traducir en competencias concretas os intereses propios de cada instancia - de xeito que o circo de intereses dun ente territorial será sempre máis amplo que as competencias, que os poderes de actuación concretos que o ordenamento lle confire en cada materia¹²⁹ -, pois,

¹²⁸ Autonomía caracterizada, en xeral, polo TC como o poder de exercer os propios poderes ou competencias sen interferencias das demais instancias.

¹²⁹ Como apunta ALBERTI ROVIRA - cfr., "Las relaciones de colaboración de los entes locales", no libro colectivo "Informe sobre el Gobierno Local", MAP-Fundación Pi i Sunyer d'Estudis Autònomicos i Locals, Madrid, 1992, pág. 129 -, esta non coincidència entre o ámbito de intereses e o ámbito de competencias deriva de que se tratan de "entidades de carácter representativo, con vocación de servir na súa globalidade ás súas comunidades respectivas de poboación. Se se pode dicir, dunha banda, que resulta do interese de cada instancia todo canto atinxe á súa colectividade (local, rexional ou estatal), da outra, as competencias, como facultades de actuación sobre unha materia ou sector, necesariamente

partindo destas constatacións, diciamos, resulta necesario recoñecer a existencia dunha chea de esferas de actuación conxunta, de concorrencia competencial, onde a eficacia administrativa esixe que os entes en relación actuen non só respectando estritamente as competencias alleas, senón que tamén o fagan atendendo, como sinala o TC¹³⁰, aos principios de colaboración e solidariedade e, en definitiva, "a una exigible actitud de lealtad constitucional", actitude e principios que se basean, conforme sinala o TC e reafirma a doutrina, non en preceitos constitucionais ou estatutarios concretos, senón na propia natureza do sistema de organización territorial do Estado polo que optou a CE de 1978¹³¹.

teñen de se dividir e partillar para a súa efectiva distribución". No mesmo sentido, GONZÁLEZ NAVARRO, "De las Administraciones Públicas y sus relaciones", no libro "Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Civitas, Madrid, 1993, pág. 212, onde afirma que "Nos países en que funciona unha distribución territorial do poder político - chamen-se ou non Estado federais - non se deu nunca, contra do que ás veces adoita a se crer, unha separación nítida de competencias entre o Estado central e as organizacións políticas territoriais integradas nel".

¹³⁰ Cfr., S.TC 152/1988, do 20 de xullo, fdto. xco. 5º.

¹³¹ Cfr., S.TC 18/1982, do 4 de maio e as que recollen a doutrina nela principiada. Doutro punto de vista, a apelación á natureza ou á esencia da propia forma de organización do Estado, pola que optou a CE de 1978, coincide coa explicación que do fundamento da cooperación e da coordinación no Estado das Autonomías ofrece GONZÁLEZ NAVARRO (cfr., "De las Administraciones públicas y sus relaciones", no libro "Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)", Civitas, Madrid, 1993, pág. 201 e ss.

Con efecto, o catedrático de Navarra parte da idea de sistema, como cerne da súa explicación do Estado das Autonomías e do seu funcionamento. Esta visión "sistémica" do Estado arrinca dunha matriz ou paradigma científico, no sentido de KUHN: a chamada "teoría xeral de sistemas", conforme a cal un sistema é un "conxunto de elementos interrelacionados que forman un conxunto superior que é algo máis que a simple suma das partes". Un sistema, á súa vez, ven formado por outros sistemas máis cativos ou subsistemas. Aplicando este esquema ao Estado das Autonomías, temos que o sistema global - o Estado -, ven integrado, do punto de vista territorial que analizamos, por unha serie de subsistemas: as CC.AA. e os EE.LL, alén dos órganos centrais do Estado.

Todo sistema orgánico - e o Estado, como vimos, é un máis de entre eles -, funciona conforme a lei ou principio de "optimización do sistema global", de acordo coa cal, a optimización do sistema global esixe a limitación ou restrición da optimización individual de cada un dos subsistemas que o compoñen. En palabras do propio GONZÁLEZ NAVARRO, "A nova organización política de España, aínda que implica unha distribución territorial do poder político que se expresa con ese vocablo (autonomía) - polo demais polisémico na intención mesma do constituinte español -, non supón que as CC.AA., nen ningún dos elementos do sistema global, funcionen como rodas loucas, desvencelladas do conxunto no que están inseridas. Pola contra, existe entre todos os subsistemas - que por iso o son - unha recíproca dependencia, o que impón restricións á optimización individual de cada un deles, precisamente para poder deste xeito acadar a optimización do sistema global".

O elemento director que asegura, como resultado, a coordinación entre os diferentes

Deste punto de vista, o de colaboración é un principio/deber, no ordenamento español, de clara orixe xurisprudencial e que, nesta doutrina do TC na que achou o seu berce, xustifica-se en dous principios interrelacionados, estes sí expresamente dexergados pola CE de 1978, como son os de solidariedade e eficacia.

Do punto de vista da solidariedade, non son poucos os autores que fundamentan neste principio o deber de colaboración ou algunhas das suas manifestacións.

Nesta liña, PARADA VAZQUEZ¹³² entende que a solidariedade - considerado como "un principio material, non formal ou de organización" - é o "suporte e fundamento material dos principios e técnicas máis formais da cooperación e a coordinación".

subsistemas, enuncia-o GONZALEZ NAVARRO como "principio de control dos subsistemas". O elemento director do sistema - no noso caso o Estado -, ten atribuídas unha serie de funcións para o logro dese resultado de coordinación: "planeamento, organización, mando stricto sensu e control".

Estas regras e principios, comúns a todos os sistemas orgánicos, e xa que logo, tamén ao Estado das Autonomías español -, "son regras que se impoñen por simples entido común, porque pertencen á natureza das cousas. O que acontece é que no Estado das Autonomías esas regras elementais de toda organización resultan de manexo máis delicado, precisamente porque cómpre deixar subsistente o principio sobor do que se descansa o sistema mesmo, que é a autonomía". Eis porque, para o autor citado, estas funcións de mando, planeamento e control, aínda que tamén existen no sistema autonómico español, á hora de explicar o funcionamento deste teñan de ser expostas con "subtileza" e "educación", abstando-nos de "aplicar aquí conceptos como os de vínculo, suxeición ou mandato - por máis que unha lei básica estatal non conteña outra cousa que un mandato - e amosaremos a nosa preferéncia por voces como orientación, diretriz, etc."

En conclusión, para GONZALEZ NAVARRO, a coordinación e a cooperación constitúen unha esixencia derivada da natureza sistémica do Estado autonómico español: imperada a primeira como principio inherente a todo sistema orgánico, reclamada a segunda como condición para a sobrevivencia das autonomías como tais, para non desembocar outravolta no centralismo.

¹³² Cfr., "Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)", Marcial Pons, Madrid, 1993, páx. 70 e ss.

Tamén PAREJO ALFONSO concibe á solidariedade como o valor constitucional chave que permitirá un desenvolvemento do sistema autonómico en sentido cooperativo. Para este autor¹³³, e tras de indicar que o desenvolvemento no Estado español do principio de solidariedade do art. 138. CE non pasou dun "estádio infantil", "unha realización máis vigorosa do mesmo tería requirido xustamente unha evolución do Estado autonómico en sentido cooperativo e, cando menos, a creación das seguintes condicións mínimas", entre as que indica a dun "maior desenvolvemento dos mecanismos cooperativos para o funcionamento do Estado". Aínda engade PAREJO que "non hai colaboración nen cooperación recíprocas porque a dinámica do sistema non as propicia precisamente, pola contra, incentiva a confrontación e a enfatización do particularismo. Mais só a acción reciprocamente leal e cooperativa é quen de mudar aquela dinámica. Entretanto, o valor chave da solidariedade, é o que liga as dúas dimensións - a de diferenciación de dous niveis de goberno e a da maior eficacia da acción complementaria de ambos e dous na relaización final duns mesmos valores e obxectivos - do Estado das autonomías, padece unha radical perversión, invocando-se por uns e outros como lexitimación das súas posicións unilaterais respectivas".

En certo sentido tamén ALBERTI ROVIRA partilla esta idea, ao afirmar que a lealdade institucional, cara a que como dixemos foi evoluindo a construción xurisprudencial do principio de colaboración, ven coincidir coas esixencias que dun plano xeral se desprenden do principio de solidariedade do art. 2 CE¹³⁴ ou

¹³³ Cfr., "Situación y perspectivas del Estado autonómico: el papel central de la política económica", en PEE, nº. 35, 1988, páx. 397.

¹³⁴ Cfr., "Relaciones ...", cit., páx. 47.

ao dicir que "a solidariedade traduce-se, nun primeiro momento, e en estreita conexión co principio de lealdade institucional, nunha esixencia recíproca de colaboración, como actitude que ten de presidir a relación recíproca que manteñen as diversas instancias". Acrescenta ALBERTI que "esta necesaria actitude de colaboración (...) nasce esencialmente dunha dupla constatación: en primeiro lugar, a non coincidencia entre o circo de intereses de cada instancia e o ámbito de competencias que ten atribuído (...). Desta inevitável disfunción nasce a vocación das partes en participar ou intervir no exercicio das competencias das demais que poidan afectar os intereses propios da súa comunidade (...). E, en segundo lugar, ha de se ter en conta que todas as partes teñen de actuar, en última instancia, en beneficio dos cidadáns, que os poderes de que dispoñen teñen de se exercer ao servizo xeral destes, destinatarios últimos de toda acción pública (...). Nela (a idea de servizo) descansa á máis a actitude xeral de colaboración que se esixe a todas as partes, e que atopa o seu último fundamento na consideración de que todas elas deben contribuir a resolver os problemas que son de común interese".¹³⁵

Fundamentado na solidariedade, o deber de colaboración deriva cara o principio de lealdade institucional, directamente inspirado no principio de lealdade federal (*Bundestreue*)¹³⁶ do federalismo alemán, por máis que a E. de M. da LPAC semelle considerar á colaboración e á lealdade institucional como cousas

¹³⁵ Cfr., "La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre administraciones", en "Informe sobre el Gobierno Local", MAP-Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Madrid, 1992, páx. 128 e 129.

¹³⁶ Vid. ALBERTI ROVIRA, "Federalismo y cooperación en la República Federal alemana", CEC, Madrid, 1986, páx. 235 e ss. O principio de *Bundestreue* ou lealdade federal é conceituado polo Tribunal Constitucional alemán como a obriga das partes integrantes do pacto federal de actuar conforma ao espírito do dito pacto e de colaborar na súa consolidación, protexendo os intereses comúns do conxunto.

diferentes¹³⁷. Este principio de colaboración ou cooperación¹³⁸, entendido en termos de lealdade constitucional, constitúe, como apunta JIMENEZ BLANCO, un concepto de case que imposíbel definición lexislativa: o lexislador apenas pode recoller algunhas das súas manifestacións concretas, tal e como fixo o lexislador da LRBRL e o da LPAC.

E esta concreción lexislativa, realizada na LRBRL e máis na LPAC do principio de lealdade constitucional, realiza-se a través da imposición dun límite ao exercicio competencial das diferentes instancias, e máis tamén através da imposición dunha serie de deberes positivos de asistencia ou auxilio entre as diferentes Administracións, manifestacións negativa e positiva da lealdade constitucional que cómpre analizar por separado.

1. A LEALDADE CONSTITUCIONAL COMO LIMITE.

Na LRBRL de 1985, e dentro do cap. II ("Relacións Interadministrativas") do tít. V ("Disposicións comúns ás Entidades Locais"), o art. 55 dispón nas súas alíneas a) e b):

"Para a efectividade da coordinación e eficacia administrativa, a Administración do Estado e das Comunidades Autónomas dunha banda, e a das Entidades Locais doutra, haberán, nas súas relacións recíprocas:

¹³⁷ Con efecto, comeza o parágrafo 6º da mesma sinalando que:

"O título I aborda as relacións entre as Administracións Públicas de carácter directo nuns casos e, noutros, formalizadas através dos órganos superiores de Goberno, apartir das premisas da lealdade constitucional e a colaboración que van presidir aquelas, consubstancial ao modelo de organización territorial do Estado implantado pola Constitución".

¹³⁸ Poisque ambos e dous son sinónimos na utilización que deles realiza a LPAC, así no seu art. 3.2º ao dicir que "As Administracións Públicas, nas súas relacións, rexén-se polo principio de cooperación".

- a) Respeitar o exercicio lexítimo polas outras Administracións das súas competencias e as consecuencias que do mesmo deriven para as propias.
- b) Ponderar, na actuación das competencias propias, a totalidade dos intereses públicos implicados e, en concreto, aqueles a xestión dos cais estea encomendada a outra Administración".

Pola súa parte, a LPAC recolle o principio, en termos case que idénticos aos da LRBRL¹³⁹, no seu art. 4.1ª ("Principios das relacións entre as Administracións Públicas"), que abre o tít. I ("Das Administracións Públicas e as súas relacións"). Sinala este preceito que:

"As Administracións Públicas, no desenvolvemento da súa actividade e nas súas relacións recíprocas, deberán:

- a) Respeitar o exercicio lexítimo polas outras Administracións das súas competencias.
- b) Ponderar, no exercicio das súas competencias propias, a totalidade dos intereses públicos implicados e, en concreto, aqueles dos que a súa xestión estea encomendada ás outras Administracións".

Realizada esta concreción legislativa do deber de lealdade constitucional, este deixa de ser unha simple regra de conduta para se converter nunha verdadeira obriga xuridicamente esixíbel: converte-se nun plus de lexitimidade constitucional engadido á simple tenza de competencia, conforme ao que xulgar as actuacións do Estado, das CC.AA. ou dos Entes Locais, tal e como amosa a S.TC 46/1990.

¹³⁹ Muda a xustificación que do principio de lealdade institucional se realiza na LRBRL - "*Para a efectividade da coordinación e da eficacia administrativa ...*" -, pois, con efecto, no art. 4 da LPAC, o principio xustifica-se simplemente na colaboración. Así cómpre entender a fórmula coas que principia este art. 4 LPAC - "*As Administracións Públicas, no desenvolvemento da súa actividade e nas súas relacións recíprocas, ...*" -, se o interpretamos en relación coa alínea 2ª do art. 3 LPAC, segundo a cal, como xa vimos, "*As Administracións Públicas, nas súas relacións, rexén-se polo principio de cooperación ...*".

Nesta S.TC 46/1990, do 15 de marzo, e con ocasión dunha série de manobras lexislativas do Parlamento canário tentando adiar a eficacia para a C.A. canária da Lei estatal de Augas, declarou o Alto Tribunal que a tal técnica lexislativa,

"Incorre en inconstitucionalidad porque el legislador canario, mediante esta técnica legislativa, ha infringido el principio de sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1), ha tratado de impedir la eficacia de las disposiciones normativas sobre la materia y ha infringido el principio cinstitucional de seguridad jurídica (art. 9.3).

La vulneración de la obligación de todos los poderes públicos (incluídos naturalmente los autonómicos) de acatar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, que implica un deber de lealtad entre todos ellos en el ejercicio de sus propias competencias de modo que no obstaculice el ejercicio de las ajenas, la ha efectuado el legislador canario por la vía de aplazar sine die en el tiempo (y a través de la promulgación de sucesivas leyes de suspensión) la entrada en vigor de una Ley estatal, válidamente promulgada y con respecto a la cual este Tribunal, además, ha declarado su plena conformidad con nuestra Ley fundamental"¹⁴⁰.

2. DEBERES POSITIVOS DE ASISTENCIA INTERADMINISTRATIVA FUNDAMENTADOS NA LEALDADE CONSTITUCIONAL.

O principio de lealdade constitucional resolve-se tamén na LRBRL e na LPAC nuns deberes positivos de asistencia interadministrativa: deberes recíprocos de información e asistencia activa ás outras Administracións no exercicio das suas competencias. Estes deberes aparecian xa recollidos na LPrA de 1983, o art. 2º da cal, declarado constitucional polo TC na S. 76/1983, do 5 de agosto, dispón que

¹⁴⁰ Cfr., fdto. xco. 4º.

"O Goberno e, no seu caso, as Cortes Xerais, poderán recabar dos órganos das Comunidades Autónomas a información que precisen sobre a actividade que estas desenvolvan no exercicio das súas propias competencias.

As informacións obtidas por este medio poderán ser utilizadas por todas as Comunidades Autónomas, que tamén poderán solicitar da Administración do Estado a información que precisen para o axeitado exercicio das súas competencias".

Previsión artellada organicamente na Lei sobre dos Delegados do Goberno nas Comunidades Autónomas, que establece no seu art. 8:

"O Delegado do Goberno facilitará ao Consello de Goberno da Comunidade Autónoma e, através del, á súa Asemblea Lexislativa, a información que precisen para o mellor exercicio das súas competencias. Ademais, os Organismos de Goberno das Comunidades Autónomas facilitarán ao Delegado do Goberno a información que este solicite, através do Presidente da Comunidade Autónoma, para o mellor cumprimento dos seus fins".

Pola súa banda, e para o ámbito local, será a LRBRL quen concrete máis polo miúdo estes deberes de información, engadindo tamén os de asistencia interadministrativa, nunha regulación que a LPAC, xa con carácter xeral, veu practicamente copiar. Con efecto, nestas dúas Leis¹⁴¹, ambos e dous deberes recollen-se nos seguintes termos:

- Deberes de información: "Facilitar ás outras Administracións a información que precisen sobre a actividade que desenvolvan no exercicio das súas propias competencias" [art. 4.1ª.c) LPAC]¹⁴².

¹⁴¹ E máis nas diferentes Leis autonómicas de réxime local, que neste punto reproducen a LRBRL.

¹⁴² No mesmo sentido, se ben con outra dición, o art. 55. c) LRBRL: "Facilitar ás outras administracións a información sobre a propia xestión que sexa relevante para o axeitado desenvolvemento por esta dos seus cometidos".

- Deber de asistencia: "Prestar, no ámbito propio, a cooperación e a asistencia activas que as outras Administracións puidesen solicitar para o eficaz exercicio das suas competencias" [art. 4.1ª.d) LPAC], principio xeral que presenta unha manifestación concreta para o caso da execución extraterritorial de actos administrativos, no art. 4.4ª LPAC, conforme co cal "A Administración Xeral do Estado, as das Comunidades Autónomas e mais as Entidades que integran a Administración Local deberán colaborar e se auxiliar para aquelas execucións dos seus actos que se precisen realizar fóra dos seus respectivos ámbitos de competencias".

Polo que fai á fundamentación constitucional destes deberes, o TC ten-se pronunciado especialmente a respecto dos deberes de información, ben no ámbito local, ben no ámbito das relacións entre o Estado e as CC.AA.:

- Para o ámbito local, a S.TC 214/1989, do 21 de decembro, ratifica a constitucionalidade da previsión en leis estatais de manifestacións concretas do principio de colaboración. Frente a pretensión impugnatoria da Generalitat de Cataluña contra do art. 55.a) LRBRL por considerá-la como unha norma interpretativa da Constitución, considera o Alto Tribunal que

"El hecho de haber integrado en la LRBRL semejantes previsiones podrá merecer juicios bien diversos, dado que no dejan de ser superfluas, al establecer unos mandatos que, aún no previstos, seguirían siendo igualmente efectivos. Pero, en todo caso, aún a pesar de esa constatación, su previsión no aboca a la pretendida inconstitucionalidad, precisamente porque no vienen a integrar ni completar previsión constitucional alguna, sino a reiterar unas exigencias consustanciales al propio ejercicio por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales de las competencias que, con arreglo al bloque de la constitucionalidad le

corresponden".¹⁴³

- No eido das relacións entre o Estado e as CC.AA., o TC ten-se referido especialmente á "información para a coordinación"¹⁴⁴, é dicer, á análise da regulación estatal destes deberes no marco do exercicio das súas facultades de coordinación en determinados ámbitos materiais. Así, no do planeamento económico, considera a S.TC 103/1989, do 3 de xuño, que:

"Tampoco merece reproche de inconstitucionalidade el deber de "informar" al Estado, por parte de las Comunidades Autónomas, a efectos de "valorar el cumplimiento de los planes". Una previsión semejante

¹⁴³ Cfr., fdto. xco. 19. Neste sentido, e no marco da coordinación autonómica das policía locais, o TC considera na recente S. 51/1993, do 11 de febreiro, fdto. xco. 4º, que a previsión (establecemento dos criterios precisos para posibilitar un sistema de información recíproca entre os distintos corpos extremeños de policía local en relación coas súas competencias en materia de seguridade pública) contida no art. 7.8 da Lei extremeña de coordinación de policía locais - preceito referido ás funcións de exercitábeis pola Junta de Extremadura no marco daquela coordinación -, non por non vir prevista no art. 39 da LOFCS - referido a esta coordinación autonómica - é inconstitucional, poisque

"La existencia de deberes recíprocos de intercambio de información es en general una consecuencia del principio de colaboración que debe presidir las relaciones entre cualesquiera Administraciones territoriales, derivado del modelo de organización territorial que la Constitución establece (...). Hay consecuentemente que entender, dado el carácter bilateral y recíproco de tal deber, que no juega únicamente en relación con el Estado y tampoco implica una indebida extensión de las competencias autonómicas. Aunque en ocasiones la imposición de deberes de información pudiera hacer pensar en una intervención más intensa, incluso en un "método encubierto, difuso o indirecto de control" (S.TC 104/1988, fundamento jurídico 5º), ello no constituye una regla inexorable, pues la previsión legal de deberes de información recíproca no supone, en sí misma, el ejercicio de competencias o funciones de intervención, lo cual en su caso, tendrá lugar en un momento ulterior al del intercambio y acopio de información".

Precisamente é esta sentenza a primeira que nos saibamos que fai referencia á LPAC, ao acrecentar o sinalado no parágrafo transcrito dicindo que:

"En este mismo sentido la reciente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ordena los principios de relación entre las Administraciones Públicas, distinguiendo entre facilitar información a otras Administraciones [art. 4.1.c)], prestar cooperación y asistencia activas (ídem, ídem) y coordinación de competencias (art. 18)".

¹⁴⁴ Expresamente prevista no art. 18.1ª da LPAC, onde se di que "Os órganos administrativos no exercicio das súas competencias propias axustarán a súa actividade nas súas relacións con outros órganos da mesma ou doutras administracións aos principios establecidos no art. 4.1ª da Lei, e coordinarán-na coa que puidese corresponder lexitimamente a estes, puidendo solicitar para iso a información que precisen".

(establecida con carácter general en el art. 2 de la Ley del Proceso Autonómico) responde adecuadamente al principio general de cooperación insito en nuestra forma de organización territorial del Estado (S.TC 186/1988, fundamento jurídico 7º, entre otras muchas) y se justifica aquí, además, en atención a las exigencias de coordinación en la planificación que la Ley¹⁴⁵ ha previsto".¹⁴⁶

Completa-se este tratamento xurisprudencial dos deberes de información e, máis en xeral de asistencia, coa advertencia de que estes non poden derivar en controis ilegítimos da actividade das CC.AA. ou, no seu caso, dos EE.LL., nen supór atrancos ao exercicio autónomo das competencias que a estes entes correspondan, tal e como establecen as Ss.TC 53/1988, 104/1988 ou 152/1988¹⁴⁷.

Xa que logo, a LPAC positiviza - e co alcanzo e eficacia que estas concrecións realizadas polo lexislador ordinario teñen de deberes e principios que atopan o seu fundamento na CE - en termos perfectamente coherentes cos da súa configuración xurisprudencial, aquel deber de auxilio recíproco entre as diferentes Administracións que o propio TC considerara na S.TC de 4 de maio de 1982, como consecuencia do principio xeral de colaboración que ten de presidir as relacións entre as diferentes Administracións¹⁴⁸. En todo caso, e fronte á normativa reseñada supra, a LPAC introduce dúas novidades fundamentais:

¹⁴⁵ A Lei estatal 23/1984, de Cultivos Mariños.

¹⁴⁶ Cfr., fdto. xco. 9º, alínea a), parágrafo 3º.

¹⁴⁷ Analizadas *infra* ao estudar os deberes de información e asistencia como presuposto da xestión autonómica das axudas establecidas polo Estado.

¹⁴⁸ E xa afirmado moito antes pola doutrina apartir de manifestación puntuais do mesmo. Así GONZÁLEZ PÉREZ, no seu traballo "La notificación de los actos administrativos relativos al impuesto de derechos reales", pág. 641, con referencia á norma reguladora deste do ano 1941. (cita tirada de GONZÁLEZ NAVARRO, "De las Administraciones Públicas y sus relaciones", no libro "Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Civitas, Madrid, 1993, pág. 223, en nota).

- Dunha banda, a extensión deste deber xeral de auxilio interadministrativo, alén do simple deber de información, á prestación da asistencia activa que as demais Administracións precisen para o exercicio das súas competencias e máis á cooperación para a execución de actos doutras Administracións fóra do seu ámbito de competencias.

Esta extensión, apesar de que como sinala GONZALEZ NAVARRO este maior alcance do deber de auxilio puidese inferir-se xa con anterioridade á LPAC de determinados preceitos da LPA ou do RPREA¹⁴⁹, do deber de auxilio interadministrativo, ven configurá-lo en termos moi semellantes aos do auxilio xudiciario regulado na LAC e, con carácter máis xeral, na LOPX de 1985, que dispón no seu art. 273 que "os xuíces e tribunais cooperarán e auxiliarán-se entre si no exercicio da función xurisdiccional".

- En segundo lugar, a LPAC introduce como novidade o mecanismo do requerimento como instrumento para o cumprimento normal do deber xeral de auxilio interadministrativo, nas alíneas 2ª e 3ª do art. 4:

2ª. "Para os efectos do disposto nas letras c) e d) da alínea anterior, as Administracións Públicas poderán solicitar cantos datos, documentos ou medios probatorios estean a disposición do ente ao que se dirixa a solicitude. Poderán tamén solicitar asistencia para a execución das súas competencias".

¹⁴⁹ Cfr., GONZALEZ NAVARRO, op. cit., pág. 223. Con efecto, o art. 140.2ª LPA, dentro do epígrafe relativo ás "reclamacións previas á vía xudiciaria civil", dispón que "A Dirección Xeral do Contencioso poderá solicitar cantos datos, documentos e antecedentes estimar precisos e acordar as dilixencias que estimar oportunas para formar un completo xuízo das cuestións prantexadas"; o art. 30.2ª LPA, pola súa banda, ao establecer a mecanización e informatización da documentación administrativa confíe a modelos estandarizados, non cabe dúbida de que un preceito de carácter instrumental enfiado a facer posíbel o intercambio de información e auxilio interadministrativo de todo tipo; polo que atinxe ao art. 6 RPREA, establece este artigo unha completa regulación do deber de auxilio para o ámbito concerto da orde económica administrativa, deber que mesmo sobrada o ámbito estritamente interadministrativo, poisque alcanza tamén aos Tribunais e Xulgados".

Nengún problema hermeneútico presenta esta alínea 2ª, fóra da necesidade de integrá-la co que establece o art. 19 da propia LPAC, relativo ás "comunicacións entre órganos", por máis que a prohibición que este preceito establece das comunicacións indireitas através dun terceiro órgano só se refira aos pertencentes a unha mesma Administración.

3ª. "A asistencia só se poderá negar cando o Ente do que se solicita non estea facultado para prestá-la ou cando, de o facer, causase un prexuízo grave aos seus intereses ou ao cumprimento das súas funcións. A negativa a prestar asistencia comunicará-se motivadamente á Administración solicitante".

Con relación a esta alínea 3ª, prantexan-se claramente unha serie de problemas que convén analizar separadamente.

Un primeiro problema é o dos límites do deber de auxilio: é claro que a Lei recolle un deber xeral de auxilio interadministrativo de base constitucional, de xeito que as excepcións ao mesmo teñen de se interpretar restrictivamente. Con todo, a LPAC perdeu a posibilidade de fixar, con carácter exemplificativo, e tal como fai a Lei de Procedimento Administrativo da RFA de 1976¹⁵⁰, unha serie de supostos nos que a negativa a ese deber estivese xustificada, establecendo simplemente unha cláusula xeral - "prexuízo grave aos seus intereses ou ao cumprimento das súas funcións" -, xunto con outra excusa que nen facia falla reproducir por derivar-se das regras xerais da competencia administrativa. Xa que logo, e por máis que as excusas ao deber de auxilio previstas na Lei teñan

¹⁵⁰ Con efecto, o parágrafo 5º, alínea 2ª, desta Lei especifica os supostos nos que un órgano non ven obrigado a prestar auxilio: cando outro órgano poda facé-lo de forma notoriamente máis sinxela ou con gastos notoriamente menores; cando só poida facé-lo cun gasto desproporcionadamente elevado e, finalmente, cando como consecuencia do auxilio poña en perigo a execución das súas propias funcións.

carácter taxado e sexan por tanto de interpretación restritiva, cómpre encher de sentido a citada cláusula xeral coa indicación dos supostos que se poidan predicar como máis comúns:

- Cando o cumprimento do requerimento de auxilio conleve unha carga económica extraordinaria. Neste caso, e como apunta PARADA VAZQUEZ¹⁵¹, unha emenda do grupo popular apoiada por outros grupos parlamentarios durante a tramitación do proxecto de LPAC - que ia no sentido de que "cando a colaboración ou asistencia a prestar por unha Administración a outra acarrexe custos, podrán-se pór estes de manifesto de forma documentada, e se recabará a asunción dos mesmos pola Administración demandante da devandita colaboración ou asistencia" -, foi rexeitada pola maioría que, diferenciando entre o que son custos do deber xenérico de auxilio e custos que se deriven de deberes máis específicos, considerou que estes últimos poden ser base para fundar a negativa nun "prexuízo económico grave". Neste caso, e dentro das relacións normais de cooperación entre o ente requirido e o requirinte, poderá-se abrir un proceso de negociación através do cal o primeiro poderá condicionar o auxilio á asunción polo segundo dos custos que o mesmo envolva¹⁵².

- Outros comentaristas deste art. 4 LPAC¹⁵³, consideran que no suposto de bater o requerimento de auxilio co deber de segredo informático establecido no

¹⁵¹ Cfr., "De la Administración Pública ...", cit., páx. 74 e 75.

¹⁵² Como coinciden PARADA VAZQUEZ - cfr., op. ult. cit., páx. 75 - e ALBERTI ROVIRA - cfr., "Relaciones ...", páx. 57.

¹⁵³ Cfr., JIMENEZ BLANCO, "De las Administraciones ...", cit., páx. 71.

art. 10 da Lei 5/1992, do 29 de outubro¹⁵⁴, de regulación do tratamento informatizado de datos de carácter persoal, a solicitude de auxilio non pode, senón que mesmo debe, ser denegada, con base, hai que entender, na primeira das excusas do art. 4.3ª LPAC: non estar o órgano facultado para prestala.

A outra fundamentación que o deber xeral de colaboración entre as Administracións Públicas ten no ordenamento español, venlle fornecida polo principio de eficacia. Este principio, constitucionalizado no art. 103.1ª CE, como reitor da actuación das Administracións Públicas, ten sido ultimamente obxecto no Estado español dun detido tratamento doutrinal, sobranceando os traballos de PAREJO ALFONSO¹⁵⁵. Para este autor, o principio de eficacia manifesta a vixencia do Estado social no eido da Administración pública, do mesmo xeito que o principio de submetemento pleno á Lei e ao Dereito, manifesta a do principio de Estado de Dereito. Eis porque, considerando á eficacia como non como referida á organización da Administración, senón á cualidade das prestacións por esta fornecidas aos cidadáns - sinala PAREJO ALFONSO¹⁵⁶ que "o xuízo de eficacia sobor da actuación da Administración pública só pode establecer-se á vista dos servizos públicos pola mesma prestados" -, a única perspectiva válida para xulgar a eficacia da actuación administrativa é a dos destinatarios da mesma: a dos

¹⁵⁴ Segundo o cal "o responsable do ficheiro informatizado e quen interveñan en calquer xeira do tratamento dos datos de carácter persoal están obrigados ao segredo profesional a respecto dos mesmos e ao deber de os gardar, obrigas que subsistirán aínda despois de remataren as súas relacións co titular do ficheiro informatizado ao que se refire o art. 7".

¹⁵⁵ Vid. deste "Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa", Civitas, Madrid, 1983, páx. 143 e ss. e "la eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública", en DA nº. 218-219, 1989, adicado monograficamente ao principio de eficacia. Doutras autores, vid. especialmente PÉREZ CALVO, "Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas", na REALA nº. 235-236, 1987.

¹⁵⁶ Cfr., "Estado social ...", cit., páx. 143.

cidadáns. E é por tanto dese punto de vista que se pode afirmar que a eficacia é hoxe unha das fontes de lexitimación dos modernos poderes públicos. En palabras de PEREZ CALVO¹⁵⁷, "xunto á fundamentación democrática que lexitima ao Estado social, hoxe as institucións precisan igualmente da lexitimación que fornece o cumprimento eficaz das suas responsabilidades sociais".

A maneira en que o principio de eficacia así entendido serve de fundamento do establecemento dun sistema de relacións entre os diferentes suxeitos que integran o Estado composto é, segundo o relatado, clara, e ten sido oportunamente subliñada polo TC español.

En primeiro lugar, xa na S.TC do 28 de xullo de 1981, que resolve o recurso presentado polo Estado contra da Lei catalana de transferencia urxente e plena á Generalitat de Cataluña das Deputacións catalanas, sinalaba o Alto Tribunal que

"... el tratamiento común a los administrados que preceptúa el art. 149.1º.18ª ha de entenderse en el Estado social y democrático de derecho que configura la Constitución (art. 1.1º) con un alcance no meramente formal, sino también, del modo que determine la Ley, con un contenido sustancial en forma de pautas de prestaciones mínimas que deben proporcionarse a todos los ciudadanos"¹⁵⁸.

Tamén en relación coa esfera local, a S.TC 27/1987, do 27 de febreiro, relativa á Lei valenciana de coordinación das Deputacións provinciais, afirma dun xeito máis concreto que a anteriormente citada, que

¹⁵⁷ Cfr., "Actuaciones ...", cit., páx. 468 e 469.

¹⁵⁸ Cfr., fdto. xco. 5º.

"... dado que cada organización dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que les permita ejercer las competencias que les sean propias en régimen de absoluta y estricta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1º CE), que debe predicarse no sólo de cada Administración pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de los intereses respectivos les correspondan"¹⁵⁹.

E finalmente, é na S.TC 13/1992, do 6 de febreiro, que se relaciona este principio de eficacia co de economía e eficiencia do art. 31.2º CE, en referencia expresa á acción subvencional dos poderes públicos. Entende o TC que a xestión descentralizada das subvencións estatais polas CC.AA. competentes, alén de ser a solución máis acaida ao modelo de Estado deseñado pola CE, ve-se reforzada

"... desde la perspectiva de la asignación racional de los recursos escasos, por las exigencias que resultan del mandato constitucional sobre los criterios de "eficiencia y economía" a que debe responder la programación y ejecución del gasto público en orden a la realización del principio de una asignación equitativa de los recursos públicos enunciados en el art. 31.2º CE y de acuerdo además con los principios propios del Estado autonómico y, entre ellos, los de descentralización y eficacia administrativa (art. 103.1º CE), que obligan a evitar, en lo posible, administraciones paralelas o duplicidades innecesarias de servicios y disfuncionalidades, que serían contrarias a los criterios que la Constitución propugna (S.TC 187/1988, fundamento jurídico 12)".¹⁶⁰

En fin, tamén a lexislación estatal recolle esta dimensión do principio de eficacia como fundamento da necesidade de establecer un sistema de relacións entre as diferentes Administracións, tal e como claramente se expón na E. de

¹⁵⁹ Cfr., fdto. xco. 2º.

¹⁶⁰ Cfr., fdto. xco. 7º.

M.:

"A múltiple e complexa realidade que supón a coexistencia da Administración do Estado, as Administracións das Comunidades Autónomas e máis as das Entidades locais, proxectando a súa actividade sobor dun mesmo espacio subxectivo e xeográfico, fai preciso propiciar un achegamento eficaz dos servizos administrativos aos cidadáns. Obxectivo que demanda á súa vez unha fluída relación entre as Administracións Públicas e un marco xurídico de actuación común a todas elas que permita aos particulares dirixiren-se a calquera instancia administrativa con certeza de que todas actúan con criterios homoxéneos.

A eficacia no resultado da actuación desa realidade plural e complexa que son as Administracións Públicas, fai que a cooperación entre elas resulte un principio activo, non só desexábel, senón indispensable ao seu funcionamento. A cooperación é un deber xeral, a esencia do modelo de organización do Estado autonómico, que se configura como un deber recíproco de apoio e mútua lealdade que non é preciso que se xustifique en preceitos concretos porque non se pode impór, senón acordar-se, conformar-se ou concertar-se, sendo o principio que, como tal, ten de presidir o exercicio de competencias compartidas ou das que se exercen sobor dun mesmo espacio físico. ..."¹⁶¹.

Referencia á eficacia que a Lei 30/1992, realiza tamén no seu articulado, ao citar o art. 3.1ª da mesma á eficacia como un dos "principios xerais" de actuación das Administracións Públicas, e tamén ao se especificar na alínea 2ª do mesmo artigo que "As Administracións Públicas, nas súas relacións, rexen-se polo principio de cooperación, e na súa actuación polos criterios de eficiencia e servizo aos cidadáns".

Así concibido, o deber de colaboración, do punto de vista da eficacia administrativa, acha no principio de subsidiariedade unha das súas máis requintadas expresións, tal e como doadamente se pode tirar da cita enriba realizada da S.TC 13/1992. Principio de subsidiariedade que, reclamado como

¹⁶¹ Cfr., parágrafo 4º.

próprio dende diferentes tradicións ideolóxicas¹⁶², serve como criterio orientativo da atribución de competencias ás diferentes entidades territoriais aconsellando, como dispón o art. 4.3ª da Carta Europea de Autonomía Local, ratificada polo Estado español, que

"O exercicio das competencias públicas debe, de xeito xeral, corresponder preferentemente ás autoridades máis achegadas aos cidadáns"¹⁶³.

¹⁶² Nomeadamente, polo federalismo - como lembra ALBERTI ROVIRA, "La inserción de los Entes Locales ...", cit., páx. 130 - ou pola ideoloxía democristiá - como apunta SILVA SÁNCHEZ, cfr., "La Generalidad. Administración ordinaria del Estado en Cataluña. Una hipótesis constitucional", pro manuscrito, relatório presentado ás Xornadas de estudo sobre a Administración Única, organizadas pola EGAP, Santiago de Compostela, 1992.

¹⁶³ Principio de subsidiariedade recollido tamén como principio xeral no Tratado da Unión Europea (en diante, TUE), cuxo art. 3 B afirma que

"A Comunidade actuará dentro dos límites das competencias que lle atribúe o presente Tratado e dos obxectivos que este lle asigna.

Nos ámbitos que non sexan da súa competencia exclusiva, a Comunidade intervirá, conforme co principio de subsidiariedade, só na medida en que os obxectivos da acción pretendida poidan ser acadados de maneira suficiente polos Estados membros e, por conseguinte, poidan lograr-se mellor, debido á dimensión ou aos efectos da acción contemplada a nivel comunitario.

Nengunha acción da Comunidade sobardará do necesario para acadar os obxectivos do presente Tratado".

Esta afirmación de principio do art. 3 B TUE, completa-se con outras previsións xerais como a contada no art. A, parágrafo 2º, do título I, que dispón que na Europa,

"... as decisións tomarán-se da forma máis cercana posíbel aos cidadáns".

Para unha exposición xeral dos antecedentes e do reflexo do principio de subsidiariedade no TUE, vid. BARNÉS VÁZQUEZ, "El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas", no libro coordinado polo propio autor, "La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros", Consejería de Presidencia, Junta de Andalucía-Civitas, Madrid, 1993, en especial as páx. 535 e ss.

IV. AS TECNICAS CONCRETAS DE RELACION: COOPERACION E COORDENACION.

1. INTRODUCCION.

Expostos os diferentes fundamentos que xustifican a necesidade de establecer canles funcionais e orgánicos de relación entre as diferentes Administracións inseridas no Estado composto, quizais sexa a diferenciación conceitual entre cooperación/colaboración¹⁶⁴ e coordinación¹⁶⁵ a cuestión

¹⁶⁴ A utilización indistinta que tanto a doutrina como a lexislación e a xurisprudencia españolas realizan de ambos e dous termos, entendemos que case nen precisa de demostración. Polo que atinxe á lexislación, é paradigmático o exemplo da LPAC: abonda a estes efectos coa comparanza entre as alíneas 4ª - onde se fala do principio de cooperación - e 6ª da súa E. de M. - onde co mesmo sentido, fala-se do principio de colaboración.

Na xurisprudencia, o emprego indistinto que realiza o TC é igualmente constatábel e como tal ten sido oportunamente advertido pola doutrina

E na doutrina é igualmente claro o dato desta utilización como termos sinónimos dos de cooperación e colaboración: así, ALBERTI ROVIRA - vid. "La colaboración entre el Estado y la Generalidad de Cataluña", en "Autonomías", nº. 12, 1990, en especial as páx. 51 e 52 - , MENENDEZ - vid. op. cit., páx. 175 e ss. e a bibliografía citada por este autor - e CLIMENT BARBERA - vid. "La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales", no "Tratado de Derecho Municipal" vol. I, Civitas, Madrid, 1988, páx. 282. Neste ámbito doutrinal, mesmo podemos afirmar que os intentos, escasos, de diferenciación conceitual acometidos, só reparan en aspectos de matiz, sen relevancia nengunha: así, FAJARDO SPINOLA - cfr., "La coordinación de las administraciones públicas", na REALA nº. 255-256, 1992, páx. 740 -, pretende situar a distinción entre cooperación e colaboración no feito de que na primeira "a contribución de cada cooperante é igualmente importante e necesaria para o resultado que se agarda, sen que caiba calificar a unha de principal e á outra de accesoria", en tanto que na colaboración si que existe diferenza de rango entre o que da e o que recibe a colaboración. Distinción, como se ve, meramente filolóxica.

¹⁶⁵ Con relación á coordinación e máis á cooperación, considera NIETO - cfr., "Cooperación y asistencia", en "La Provincia en el sistema constitucional", Diputación de Barcelona - Civitas, Madrid, 1991, páx. 147 e ss. - que "realmente ambos e dous termos non agachan apenas unha indubidábel sinonimia, senón tamén unha polisemia", de xeito que "dentro de cada un destes conceptos agachan-se variedades e subvariedades desdibuxadas no vocablo único que as acolle". Xa que logo, conclúe NIETO, só convencionalmente poderemos realizar un clarexamento terminolóxico entre cooperación e coordinación. No mesmo sentido, ALVAREZ RICO, "Principios constitucionales de organización de las

máis inzada de problemas. E non só pola evidente sinonímia que ambos e dous termos presentan na linguaxe corrente, sinonímia que non deixa de proxectar os seus efectos perturbadores no discurso xurídico, senón tamén, e sobre todo, polo feito de se entrecruzar, especialmente a respecto da coordinación, unha multiplicidade de planos - como principio, como competencia, como resultado ... - que complican extraordinariamente o acordo entre as diferentes e numerosas posicións doutrinais existentes, condicionadas tamén, lóxicamente, cada unha delas, por substratos políticos diferentes ou polo exemplo ofrecido por outras experiencias de descentralización política.

2. A COORDENACION.

A. AS DIFERENTES CONCEICTIONS DOUTRINAIS DA COORDENACION.

Malia contarmos na recente literatura administrativa española con varios intentos de sistematización das diferentes posicións doutrinais encol da coordinación administrativa, e contando con elas, intentaremos realizar outra que resuma as conceicións máis importantes.

1) En primeiro lugar, aqueles autores que conciben á coordinación como un principio organizativo, cal é a consideración tradicional da mesma e a que aínda adoita a estudar-se nos manuais ao uso de Dereito Administrativo¹⁶⁶.

Administraciones Públicas", IEAL, Madrid, 1986, páx. 83 e 84.

¹⁶⁶ Vid. PARADA VAZQUEZ - "Derecho Administrativo. II. Organización y empleo público", Marcial Pons, Madrid, 1991, páx. 58 e ss. - e ENTRENA CUESTA - "Curso de Derecho Administrativo. I/2. Organización", Tecnos, Madrid, 1988, páx. 88 e ss.

Ainda antes da promulgación da CE de 1978, e partindo de premisas que o novo ordenamento constitucional español axuda a superar - a Administración Pública como persoa xurídica única, a espallada conceición subxectiva da Administración que tan ben se acaía ás Leis fundamentais do franquismo¹⁶⁷ -, RIVERO YSERN¹⁶⁸ concibía á coordinación como un principio organizativo enfiado fundamentalmente a facer posíbel o outro principio de eficacia administrativa, consagrado no art. 40.1ª da LOE¹⁶⁹. Tal principio de coordinación agroma, segundo RIVERO YSERN relata seguindo á doutrina italiana, coa crise do principio de hierarquía, crise motivada polos novos cometidos que a Administración asume e que non se poden resolver simplemente co exercicio da potestade de mando. Con efecto, para este autor, seguindo neste punto a tese do italiano ORLANDO, "a coordinación (...) é unha figura organizatoria indicativa dunha determinada caste de relacións, predeterminada en sede normativa, para harmonizar unha pluralidade de actividades que perseguen non concordantes, mais executados por entes e órganos pertencentes a diversos sectores da Administración¹⁷⁰ e que non están reciprocamente unidos por unha relación de tipo hierárquico". Prosegue RIVERO

¹⁶⁷ Lembrar o principio de unidade de poder e división de funcións, a inexistencia de calquer descentralización política e dunha verdadeira autonomía dos entes locais, submetidos hierarquicamente, através de numerosos expedientes titelares, á Administración do Estado.

¹⁶⁸ Cfr., "Las relaciones interadministrativas", na RAP nº. 80, 1976. Da mesma altura, vid. tamén ORTÍZ DÍAZ, "Las nuevas bases del derecho de la organización administrativa", Málaga, 1971, e do mesmo autor "El principio de coordinación en la organización administrativa", Instituto García Oviedo, Sevilla, s/d., e de SALAS HERNÁNDEZ, "El tema de las competencias. instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial", en "Descentralización administrativa y organización política", vol. II, Alfaguara, Madrid, 1973.

¹⁶⁹ Segundo o cal "A Administración, constituída por órganos hierarquicamente ordeados, asume o cumprimento dos fins do Estado en orde á pronta e eficaz satisfacción do interese xeral".

¹⁷⁰ Deste punto de vista preconstitucional, a Administración local e a estatal non son administracións independentes, senón simplemente "diversos sectores da Administración pública".

YSERN sinalando que "na coordinación, como figura organizatoria, achan realización unha pluralidade de intereses: o interese pola coordinación previsto normativamente; o interese concretamente satisfeito e, aínda cando resultante dunha certa interposición de intereses, referido unicamente en xeral a unha rama ou sector da Administración Pública"¹⁷¹.

Con posterioridade á CE de 1978, será PAREJO ALFONSO quen retome esta tese. Para el, a coordinación é un principio xurídico, un principio constitucional. Non é "unha técnica nen a denominación común ou xenérica dun complexo de técnicas organizativas en orde á indución dese estado ou situación "coordenada", senón, máis sinxelamente, un principio xurídico o contido do cal se esgota na esixencia de tal situación ou estado e ao servizo do cal poden situarse as máis diversas técnicas"¹⁷². A operatividade deste principio, constitucionalizado no art. 103.1ª CE, proxecta-se encol do ámbito organizativo - tanto o organizativo como o das relación intersubxectivas, pois como xa vimos supra PAREJO ALFONSO considera a estas como materia propia do Dereito da organización administrativa - e máis tamén sobor do ámbito da actuación administrativa, terreo este no que acada un sentido moi semellante ao encarnado

¹⁷¹ Cfr., RIVERO YSERN, op. cit., pág. 45. A cita de ORLANDO é do seu "Contributo allo studio del coordinamento amministrativo", Giuffrè, Milano, 1974.

¹⁷² Cfr., PAREJO ALFONSO, "Estado social y Administración Pública. ...", cit., pág. 139. Unhas páxinas antes, sinalaba este autor que a eficacia do principio de coordinación "ten de consistir en impór ao ordenamento organizativo e de procedemento administrativo o arbítrio das técnicas idóneas e abondas para asegurar o valor da coordinación en

- cada unha das organizacións concretas e por relación ao seu fin específico,

- a Administración Pública como un todo e por relación ao fin de satisfacción dos intereses xerais na súa globalidade e conforme a súa específica composición".

no mesmo ámbito polo principio de eficacia¹⁷³.

Corolário desta construción, da consideración en definitiva das relación interadministrativas como parte do Dereito da organización administrativa, é a atribución ao Estado da competencia para regulá-las via art. 149.1º.18º CE. Competencia estatal que, atendendo concretamente á coordinación concibida como "estado" ou "resultado", xustifica-se na recondución á "unidade básica" do réxime xurídico das Administracións Públicas no relativo á organización, funcionamento, función pública e procedimento, esixencia dunha unidade básica que, no sistema constitucional español, "aparece claramente como presuposto de coherencia e racionalidade da acción administrativa externa ou fronte aos cidadáns no seu conxunto"¹⁷⁴.

Nesta mesma corrente podemos tamén considerar integrado a GONZÁLEZ NAVARRO¹⁷⁵, quen comentando o daquela aínda Proxecto de LRBRL afirma, seguindo a BLANCO DE TELLA, que "non hai unha función de coordinación, que a coordinación é un resultado ou consecuencia que se segue do recto exercicio

¹⁷³ Neste eido da actuación administrativa, considera PAREJO ALFONSO que o ámbito de aplicación propio da coordinación "estende-se naturalmente (...) ao exercicio das potestades administrativas distintas da regulamentaria, é dicir, sobre a total actividade administrativa". Desta perspectiva, a coordinación identifica-se coa lealdade constitucional. Nesta liña, acrecenta este autor que "cando o texto constitucional prescribe que a Administración Pública (a totalidade dos entes públicos) ten de actuar coordinadamente, está a desautorizar expresamente todo exercicio da propia competencia substantivador e insolidario desta e ordeando positivamente o seu exercicio cooperativo, tendo en conta as competencias concorrentes (do propio ente, da propia esfera organizativa e, mesmo, de distinta instancia territorial) e con vistas a producir un resultado final coherente do punto de vista do interese xeral e da eficaz prestación dos servizos públicos" (páx. 140).

¹⁷⁴ Cfr., "Estado social ...", cit., páx. 129.

¹⁷⁵ Cfr., "Organizaciones para la cooperación de la Administración del Estado con la local", en "Organización del Estado. Administración Local", IEF, Madrid, 1985, páx. 1615 e ss. A mesma idea reitera-a en traballos posteriores, cal o recente "De las Administraciones Públicas y sus relaciones", no libro "Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)", Civitas, Madrid, 1993.

das funcións directivas, que non son outras que estas: planear, organizar, mandar e controlar". Engade este autor que "cando o dirixente cumpre - na súa respectiva esfera - correctamente as tarefas que lle son propias - planear, organizar, mandar e controlar - a coordinación *"se le dará por añadidura"*".

Tamén sostén unha conceición semellante da coordinación FAJARDO SPÍNOLA¹⁷⁶, quen considera que a coordinación é un estado ou un resultado. Con efecto, "a coordinación é aquel estado de harmonía e de coincidencia tanto nos resultados como nas metas intermedias ao longo do proceso para acadar os tais resultados. A coincidencia e a harmonía dan-se cando hai identidade de obxectivos e de prioridades, sen que sexa precisa esta identidade en canto ao modo (técnicas, instrumentos, procedimentos, etc.) que cada unha daquelas unidades administrativas aplicaron para os lograr".

Con todo, FAJARDO SPINOLA, coerentemente coa súa conceición final da coordinación, entende que nen nos casos nos que a acción coordinadora é externa aos entes en relación esta envolve poderes superiores ou hierárquicos. Tamén dentro deste esquema, a diferenza entre coordinación e cooperación é clara: é a diferenza que vai do meio (a cooperación) ao fin ou resultado (a coordinación). Verbo da coordinación, a cooperación non é pois máis que un dos medios posibles para a acadar - xunto coa "diretriz autoritaria" ou a "consigna imperiosa" e a colaboración, diferenciada á súa vez da cooperación nos termos vistos *supra* -, caracterizada pola "conxunción", o "encuentro", o "proceso

¹⁷⁶ Cfr., "La coordinación de las Administraciones Públicas", na REALA nº. 255-256, 1992, páx. 740 e 741.

interactivo" e máis tamén pola voluntariedade¹⁷⁷.

2) En segundo lugar, aqueles autores que consideran á coordinación como unha potestade de carácter material: a coordinación como un poder de imposición coactiva do ente coordinante que, por iso, se situa nunha posición de superioridade a respecto do ente coordinado. Xustificada a superioridade no maior ámbito dos intereses encarnados polo ente coordinante, este dispón por esa causa dos correspondentes poderes de dirección cos que lograr autoritariamente a coerencia cos intereses por el representados da actuación dos entes coordinados. A coordinación supón, deste punto de vista, un poder material que condiciona a plena disponibilidad da súa competencia polo ente coordinado¹⁷⁸.

Mesmo para algún destes autores, a coordinación chega case a se confundir coa hierarquía. Así, SANTOLAYA MACHETTI considera que a coordinación non só non exclúe, senón que mesmo semella incluír necesariamente, un matiz hierárquico¹⁷⁹.

Ainda dentro desta corrente doutrinal, salienta GARCIA DE ENTERRIA¹⁸⁰

¹⁷⁷ Idem nota anterior.

¹⁷⁸ Dentro desta corrente podemos adscribir, entre outros, a autores como ALVAREZ RICO, "Los principios constitucionales ...", cit., páx. 71 e ss.; SANTAMARIA PASTOR, "Fundamentos de Derecho Administrativo", vol. I, CEURA, Madrid, 1988, páx. 939 ou SANTOLAYA MACHETTI, "Descentralización y cooperación", IEAL; Madrid, 1984, páx. 311 e ss.

¹⁷⁹ Cfr., op. cit., páx. 312.

¹⁸⁰ Cfr., "El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones", traballo orixinalmente publicado na RAP nº. 100-103, 1983, e agora integrado no libro "Estudios sobre autonomías territoriales", Civitas, Madrid, 1985. Concordando con GARCIA DE ENTERRIA ao salientar a relevancia da atribución diferenciada da competencia para o establecemento de bases, dunha banda, e da outra da de coordinación, VIVER I PI SUNYER, cfr., "Materias competenciales y Tribunal Constitucional", Ariel, Barcelona, 1989, páx. 235 e 236.

a importancia da perspectiva competencial sobor da coordinación, atendendo ao ámbito das relacións entre o Estado e as CC.AA. Subliña a substantividade da competencia de coordinación que o Estado titula, xunto coa básica, segundo as alíneas 13ª, 15ª e 16ª do art. 149.1º CE, identificando precisamente o cerne desta substantividade da competencia de coordinación na impartición de directrices non normativas - fronte ao carácter normativo das bases - para o artellamento das competencias autonómicas e estatais nesas materias.

3) En terceiro lugar, outra das conceicións doutrinais en torno á coordinación, é a que podemos calificar de "formal". Segundo esta conceición da coordinación, esta consiste nunha facultade que permite ao seu titular establecer un xeito ou maneira determinada de exerceren as competencias os entes coordinados, non limitá-las nen condicioná-las dun punto de vista material.

A coordinación presenta-se-nos, pois, como unha técnica de relación competencial caracterizada precisamente pola participación dos entes en relación. En palabras de ALBERTI ROVIRA, a coordinación consiste "nun modo de exercicio dos poderes, consistente no establecemento dun procedemento de participación de ambas e das dúas instancias na determinación dos obxectivos e medios, de proxectos que, unha vez así formulados, indicarán o sentido que ten de adoptar o concreto - e independente - exercicio dos poderes de ambas e das partes, mais que non atribue a quen pósua a súa titularidade competencia material nengunha, competencia que só pode derivar dun título material de atribución"¹⁸¹.

¹⁸¹ Cfr., "El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas", Tecnos, Madrid, 1985, páx. 401.

Como sinala MENENDEZ¹⁸², para esta doutrina o fundamento da competencia de coordinación achase na propia Constitución, que ben lla atribue expresamente a un dos entes en relación - normalmente ao Estado (al. 13ª, 15ª e 16ª do art. 149.1º), aínda que tamén ás CC.AA. (art. 148.1º.22ª) - ou ben lles permite, ao lle atribuír competencia para o establecemento de bases nunha materia determinada, establecer como aspecto básico nesa materia a competencia de coordinación. É só con base neste fundamento constitucional, segundo MENENDEZ, que a coordinación acadaría carácter obrigatorio, vinculando o ente coordinante o exercicio das competencias dos entes coordinados máis só, cómpre salientar esta reserva, tocantes ao procedemento de actuación daquelas.

4) Reseñaremos finalmente a posición ecléctica que mantén ORTEGA ALVAREZ¹⁸³, considerada aparte das dos demais autores tanto por SUAY RINCON como por MENENDEZ. Distinguindo este autor entre o plano da organización e máis o das competencias, considera que no plano da organización a coordinación opera como un principio de carácter formal, apoderando ao Estado - ex art. 149.1º.18ª CE - para fixar ás demais Administración métodos para o exercicio das súas respectivas competencias.

Mais, no plano das competencias concretas de coordinación que o Estado titula en determinadas materias, a coordinación amosa-se-nos non apenas como un principio de carácter formal senón como un límite de carácter material; en

¹⁸² Cfr., op. cit., páx. 182 e 183.

¹⁸³ Cfr., "El régimen constitucional de las competencias locales", INAP, Madrid, 1988, páx. 106 e ss.

palabras de ORTEGA ALVAREZ, a coordinación actua "como un limite á plena disposición da competencia por parte do ente coordinado"¹⁸⁴, limite que, atendendo ao caso da LRBRL que é no que este autor repara, opera con carácter subsidiario a respecto das técnicas negociais ou, máis en xeral cooperativas.

B. A COORDENACION NA XURISPRUDENCIA DO TC ESPAÑOL.

Se problemática e escura, polas causas indicadas ao comezo do epígrafe, é a cuestión da coordinación na doutrina, non é menor a multivocidade e dificultade de comprensión que o concepto ofrece na xurisprudencia constitucional.

Nas primeiras sentencias en que o Alto Tribunal aborda directamente a definición da coordinación se acolle, como fai notar MENENDEZ, un concepto esvaído de máis. Con efecto, a coordinación define-se como

"... la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario".¹⁸⁵

¹⁸⁴ Esta configuración da coordinación como limite ás competencias dos outros entes máis que como unha competencia "positiva" ou de configuración, que é precisamente a defendida por MENÉNDEZ - cfr., op. cit., páx. 179 en nota - ao contrapór as competencias estatais de fixación de bases ás de coordinación: "... a fixación de bases ten como propósito precisar competencias, mentres que a coordinación leva aparelada un condicionamento ou limite das mesmas".

¹⁸⁵ Cfr., S.TC 32/1983, do 28 de abril, e, no mesmo sentido a S.TC 42/1983, do 20 de maio, resolutorias de varios conflitos de competencias apresentados pola Generalitat de Cataluña contra dos RR.DD. do 27 de novembro de 1981, de coordinación e planeamento sanitarios e de Rexistro de Alimentos.

Definición da coordinación que, sendo vaga, acolle, ao noso ver, unha concepción formal da coordinación no sentido defendido por MUÑOZ MACHADO e exposto supra. Nesta mesma dirección, é dicir, dentro desta mesma consideración formal da coordinación como a fixación de determinadas canles ou procedimentos para o exercicio das competencias que non atribue ao titular da competencia de coordinación, neste caso ao Estado, titularidade material nengunha¹⁸⁶. Acrecenta a sentenza citada que,

"la competencia estatal de coordinación general significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas (esto es, las competencias comunitarias) del sistema general de sanidad, sino que esa coordinación le corresponde hacerla al Estado".¹⁸⁷

Poder estatal de dirección que, en todo caso, se establece coa seguinte garantía para as CC.AA.:

"... la competencia de coordinación general presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado, esto es, presupone la existencia de competencias de las Comunidades en materia de sanidad, competencias que el Estado, al coordinarlas, debe obligatoriamente respetar, pues nunca

¹⁸⁶ Porén, non é esa a conclusión que GARCIA DE ENTERRIA tira das dúas Ss. TC citadas. Para el - cfr., "El ordenamiento estatal ...", cit., páx. 270 e ss. -, unha constatación que as sentencias realizan a respecto da competencia de coordinación - "Aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta a la de fijación de bases, como se desprende del hecho de que en el art. 149.1º no siempre que se habla de bases se habla también de coordinación general, si bien ésta, cuando se incluye, aparece salvo en una ocasión (art. 149.1º.15ª) unida a la competencia sobre bases (art. 149.1º.13ª y 149.1º.16ª)" - determina que esta natureza da potestade coordinadora diferenciada da que se exerce ao establecer as bases radica no que GARCIA DE ENTERRIA denomina "coordinación material", é dicir, a emanación de directrices ou medidas de obrigado cumprimento que supoñen - como sinala a S.TC 80/1985, do 4 de xullo - un límite para a plenitude competencial das CC.AA.. Nesta liña, tamén a S.TC 11/1984, do 2 de febreiro, para a cal "la integración de la diversidad de partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación, exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para alcanzar dicha integración".

¹⁸⁷ Cfr., sent. cit., fdo. xco. 2º. No mesmo sentido, a S.TC 227/1988, do 29 de novembro, segundo a cal "la proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas, impone la colaboración entre ambas Administraciones (...). Este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la coordinación entre las Administraciones implicadas (...) coordinación que le corresponde hacerla al Estado".

ni la fijación de bases ni la coordinación general debe llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades"¹⁸⁸.

Posteriormente, será a S.TC 27/1987, do 27 de febreiro, a que, aínda mantendo a doutrina das anteriores 32/1983 e 42/1983, rouse cara unha concepción material da coordinación: concíbese-a xa, directamente, como un límite ao pleno exercicio das competencias dos entes coordinados e, en consecuencia, como limitación que supón á autonomía dos mesmos, sinala - atendendo ao sistema da LRBRL - unha serie de presupostos para o exercicio destes poderes de coordinación, no caso da Lei valenciana impugnada instrumentados a meio de "diretrizes de coordinación":

- Que estas diretrizes non supoñan unha modalidade de control nen coloquen aos entes coordinados - no caso dexergado pola sentenza, as Deputacións Provinciais - nunha posición case-hierárquica incompatible coa súa autonomía. Por tanto, estas diretrizes de coordinación non se poden traducir en

"... la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía"¹⁸⁹.

- E, en segundo lugar, considera o TC que é precisamente a participación dos entes coordinados na elaboración do contido das medidas de coordinación a garantía de que o condicionamento que a coordinación supón das súas

¹⁸⁸ Idem. nota anterior.

¹⁸⁹ Cfr., sent. cit., fdo. xco. 6º.

competencias non vaia alén do que o propio principio de coordinación autoriza:

"Y desde esta perspectiva es posible también afirmar que, tal como se describe en el art. 5 de la Ley impugnada, el contenido de las directrices de coordinación, que han de ser elaboradas sobre la base de las previsiones proporcionadas por las Diputaciones Provinciales y aprobadas por el Consejo valenciano, garantiza que el condicionamiento de la acción provincial no exceda de lo que el propio principio de coordinación autoriza"¹⁹⁰.

En todo caso, é a S.TC 214/1989, do 21 de decembro, que resolve outros tantos recursos apresentados polos Governos e Parlamentos cataláns e galegos contra de determinados preceitos da LRBRL a que con máis clareza establece a doutrina constitucional encol da coordinación, diferenciando-a, en primeiro lugar, da cooperación:

"Si bien tanto unas como otras técnicas - coordinación e cooperación - se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar en ninguno de los casos su titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos de unas y otras no son equiparables: la voluntariedad en el caso de la cooperación, frente a la imposición en la coordinación, ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina frente al coordinado es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial distintas hayan de ser las posibilidades de poner en marcha unas y otras fórmulas"¹⁹¹.

E, en segundo lugar, diferenciando tamén entre os diferentes significado que o termo coordinación acobilla:

a) Como principio, expresado na "exigencia constitucional de coordinación en la

¹⁹⁰ Idem. nota anterior.

¹⁹¹ Cfr., sent. cit., fdto. xco. 20, alínea f).

actuación de las Administraciones Públicas (art. 103.1º CE)". Nesta consideración da coordinación como principio da actuación das Administracións públicas, é claro, como fai notar o Alto Tribunal, que tamén as técnicas de cooperación se orientan a lograr esa actuación das Administracións Públicas no seu conxunto conforme a parámetros de racionalidade e coerencia que é o que o principio de coordinación reclama¹⁹².

b) Como técnica ou conxunto de técnicas: dimensión da coordinación que é evidente na propia LRBRL, abondando a estes efectos con realizar a comparanza que a S.TC 214/1989 propón, entre os art. 10.2ª, 59 e 62 (técnicas de coordinación) e os art. 57 e 58 (idem. de cooperación), todos da LRBRL¹⁹³.

c) Como competencia para a actualización das devanditas técnicas tendentes á realización do enriba indicado principio. Competencias que, no ámbito da coordinación das entidades locais, corresponderán ao Estado ou ás CC.AA.,

"... en función del reparto de competencias en los diversos sectores de la acción pública en los que se ponga de manifiesto la necesidad de garantizar la coherencia de la actuación de las Administraciones Pública y siempre que, además, tal como prevé el art. 10.2º de la LRBRL, "las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen gravemente los de otras Administraciones, o sean concurrentes con los de éstas"¹⁹⁴.

E, en todo caso, tendo sempre en conta que esta facultade de coordinación haberá de se atribuir ao Goberno estatal ou aos autonómicos polas

¹⁹² Cfr., sent. cit., fdto. xco. 20º, alínea f), parágrafo 2º.

¹⁹³ Cfr., sent. cit., fdto. xco. 20º, alínea f), parágrafo 1º.

¹⁹⁴ Cfr., sent. cit., fdto. xco. 21º, alínea a), parágrafo 2º.

"Leis do Estado ou das CC.AA. reguladoras dos distintos sectores da acción pública" (art. 59.1ª LRBRL) e, para o ámbito da coordinación das competencias das EE.LL., con carácter subsidiario a respecto das técnicas de cooperación.

No caso da coordinación estatal da actividade das CC.AA., e dado que o ámbito competencial destas determina-se no bloque da constitucionalidade a un nivel indisponíbel para o lexislador ordinario, é lóxico que estas facultades estatais de coordinación teñan de se apoiar nalgún preceito constitucional, esixencia que o TC tamén ten lembrado, v.gr., na S.TC 103/1989, do 8 de xuño¹⁹⁵. Nesta decisión recolle o Alto Tribunal este presuposto da coordinación estatal das competencias das CC.AA., tanto a respecto dunha manifestación funcional como a respecto doutra orgánica do principio de coordinación:

- Con relación aos "Planos nacionais de cultivos mariños", previstos polo art. 25 da Lei recoorrida como instrumento de coordinación, sinala o TC que:

"Los planes nacionales de cultivos marinos que en él se contemplan no son impuestos, sino propuestos por la Administración del Estado, exigiéndose, así, la conformidad de las Comunidades Autónomas afectadas para su aprobación, y reconociéndose, en el mismo precepto, que su ejecución corresponderá, en todo caso, a las Comunidades Autónomas que ostenten competencias en la materia. Nada hay en todo ello que lesione las competencias autonómicas, como tampoco es reconocible tal lesión en la previsión legislativa de una necesaria "coordinación" entre los órganos correspondientes del Estado y de las Comunidades Autónomas; el establecimiento de fórmulas e instancias de coordinación es, no se olvide, algo que corresponde necesariamente a la competencia estatal (art. 149.1.13 de la Constitución), por más que como también reiteradamente ha dicho este Tribunal, tal competencia no entrañe apoderamiento alguno en favor del Estado para normar directamente el ámbito material sobre el que la coordinación se establece (por todas, la

¹⁹⁵ Que resolve senllos recursos de inconstitucionalidade apresentados pola Xunta da Galiza e máis polo Parlamento galego, contra de determinados preceitos da Lei estatal 23/1984, de Cultivos Mariños.

S.TC 106/1987, fundamento jurídico 4º)¹⁹⁶.

- E con relación á Xunta Nacional Asesora de Cultivos Mariños, órgano creado polo art. 27 da mesma Lei coa finalidade de "facilitar a coordinación das actividades das distintas Comunidades Autónomas" e "efetuar un seguimento dos planos nacionais de cultivos mariños", entende a sentenza que

"La previsión de una instancia coordinadora de esta carácter no es, desde luego, ajena a las competencias estatales del art. 149.1.13 de la Constitución, siempre que a través de dicha Junta no se pretenda de hecho, limitar o condicionar, más allá de lo que la estricta coordinación demanda, las competencias autonómicas"¹⁹⁷.

C. RECAPITULACION.

Da xurisprudencia constitucional analisada, podemos concluir que a coordinación é, dunha banda, un principio ou obxectivo na actuación dos poderes públicos - no sentido, por exemplo, da expresión, "cooperación para a coordinación" -, e da outra, unha competencia atribuída a determinados entes por razón da superioridade dos seus intereses sobre doutros de intereses máis específicos, determinados polo seu menor ámbito territorial, idea que recolle a S.TC 1/1982, do 28 de xaneiro ao falar da coordinación entre o planeamento económico estatal e os que as CC.AA. podan acometer no seu territorio. E, finalmente, pechando o circo, a expresión "coordinación" aparece tamén utilizada para facer referencia ás técnicas concretas a través das que esta competencia se exercita: planos ou directrices fundamentalmente.

¹⁹⁶ Cfr., sent. cit., fdo. xco. 9º, alínea a), parágrafo 2º.

¹⁹⁷ Cfr., sent. cit., fdo. xco. 9º, alínea b), parágrafo 1º.

A súa vez, a coordinación pode ser formal ou material. A coordinación formal fai referencia aquela xurisprudencia constitucional transcrita para a que a coordinación se resolve na fixación de medios ou procedimentos homoxéneos ou estandarizados de exercicio das competencias dos diferentes entes en relación. A material refírese directamente a S.TC 214/1989, do 21 de decembro, cando afirma que a competencia de coordinación implica a atribución ao seu titular dun certo poder de dirección, contido material da coordinación que se resolve na fixación - ben através de vías cooperativas ou negociais, ben imperativamente - de, en palabras da mesma sentenza, "fórmulas" ou "instancias" de coordinación, facendo referencia á dupla manifestación funcional e orgánica do principio. Deste punto de vista material, aínda sen alterar a distribución competencial entre os entes en relación, a coordinación diferenciaríase idealmente das bases en que en tanto que estas determinan negativamente o ámbito de válida actuación das CC.AA., a coordinación determina final ou teleoloxicamente o exercicio das súas competencias por parte do ente coordinado, orientando-as cara a determinados obxectivos ou prioridades marcados no plano ou directrices de coordinación.

Corolario deste concepto de coordinación é, en primeiro lugar, a atribución ao ente coordinante dos poderes de control bastantes para instar á observancia dos obxectivos ou prioridades de coordinación establecidas ¹⁹⁸e, en segundo lugar, a participación dos entes coordinados na fixación dos mesmos, ben através de órganos mixtos, ben através de convénios ou procedimentos complexos de elaboración dos planos ou directrices de coordinación. Esta idea, recollida como vimos xa na xurisprudencia constitucional - especialmente na citada S.TC

¹⁹⁸ Vid. *infra* no capítulo adicado á xestión das axudas, o que se dirá verbo do control estatal sobor da xestión autonómica das axudas establecidas polo Estado.

103/1989 -, e na lexislación - especialmente na lexislación de rexime local -, na que cómpre afondar, conduce dunha maneira lóxica á consideración dos instrumentos de coordinación (entendido aquí o termo no sentido material indicado) como subsidiarios dos cooperativos, estendendo a solución acollida pola LRBRL ao ámbito das relacións entre o Estado e as CC.AA. Só no caso de non se poder establecer consensuadamente os obxectivos da coordinación, pode o órgano coordinador exercer os poderes de dirección e imposición que, en último termo, e como indica a xurisprudencia do TC, diferencian á coordinación da cooperación ou colaboración. É por esta mesma razón que entendemos tamén que falar de órganos de coordinación, no sentido de órganos de compostos por representantes do ente coordinado e máis do coordinador con funcións coordinadoras, son dúas cousas incompatíbeis, a non ser no sentido indicado de "cooperación coordinadora" ou "cooperación para a coordinación", é dicer, entendida a coordinación como un obxectivo (congruencia, homoxeneidade, ...) non como unha competencia ou poder caracterizado polo seu contido de imposición. Os órganos chamados de coordinación poden realizar determinadas funcións en relación coa mesma - seguimento da actuación do ente coordinado, etc. - pero non exercitar eles mesmos unha potestade coordinadora porque, no seu éxito na fixación dos planos ou directrices está a negación da posibilidade da imposición unilateral daquelas polo ente superior en uso da súa competencia de coordinación¹⁹⁹.

¹⁹⁹ En relación co dito no texto, se ben a respecto do establecemento de órganos de coordinación que se engadan aos constitucionalmente previstos - é dicer, ao Delegado do Goberno nas CC.AA. -, a S.TC 227/1988, do 29 de novembro, declarou inconstitucional a creación polo RD 849/1986, dun delegado do goberno na Administración hidráulica das CC.AA., considerando que

"La Constitución ha previsto otro órgano específico de coordinación entre la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 154), ajeno a la organización autonómica. La previsión del art. 16.1.c) de la Ley de Aguas resulta también incompatible con dicha prescripción constitucional que establece el cauce orgánico ordinario de relación entre ambas Administraciones".

Idea de participación que descansa á máis nunha conceición dos intereses xerais congruente coa natureza composta do Estado español, tal e como o configura a CE, e que determina unha natureza complexa²⁰⁰ dos mesmos que se compadece mal coa atribución monopolística dos mesmos a unha só das instancias en relación, por máis que esta sexa a estatal. En conclusión, e como entende GARCIA HERRERA²⁰¹,

"O movemento de descentralización política debe-se completar coa inserción da pluralidade no Estado, que xa non adopta decisións da súa óptica excluínte, senón que propicia e favorece a formación da vontade xeral, como resultado da participación democrática que reflicte e harmoniza a pluralidade de intereses nunha síntese artellada. Esta vertebración participativa devén un momento capital do desenvolvemento do Estado e, con ela, a colaboración coordinadora, só sería factíbel nun deseño que facilita o protagonismo dos suxeitos expoñentes dos intereses territoriais. A esixencia de lealdade e colaboración ten como correspondencia obrigada o protagonismo dos interesados, via inexcusábel para a complementación da vontade política".

A este respecto vid. tamén TORNOS MAS, "Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas: perspectivas de futuro", na RAAP nº 12, 1992, páx. 32.

²⁰⁰ Neste sentido vid. LOPEZ GUERRA, "Conflictos competenciales e interés general", na RCEC nº. 1, 1988 e, especialmente, MEILAN GIL, "La Ley de Costas y las competencias de las Comunidades Autónomas", no libro "Ley de Costas. Legislación y Jurisprudencia constitucional", MOPT-EGAP, Santiago de Compostela, 1992, páx. 132, onde afirma:

"Se se recoñece que a Comunidade Autónoma ten competencia exclusiva en materia urbanismo e ordenación do territorio, iso significa que o bloque da constitucionalidade quixo que fora a Comunidade Autónoma quen defina o que sexa de interese xeral neste suposto, identificado como interese autonómico, que é elemento, por outra parte, definidor da propia autonomía segundo o art. 137 da Constitución.

E interesante lembrá-lo porque as apelacións ao interese xeral na inercia á que me refería ao principio dun Estado unitario, leva dunha maneira insensíbel - no lexislador, nos administradores, nos xuristas que aplican o dereito - a identificar necesariamente interese xeral coa Administración do Estado e Administración centralizada".

²⁰¹ Cfr., "Autonomía y Economía", en "Ekonomiaz" nº. 19, 1991, páx. 18.

3. AS TECNICAS DE COOPERACION.

A. INTRODUCCION.

Tanto a cooperación como a coordinación, como sinala a S.TC 214/1989, do 21 de decembro, procuran un mesmo obxectivo: a flexibilización e prevención das disfuncións derivadas do sistema de distribución de competencias. Xunto con esta, presentan tamén unha serie de notas comúns: o feito de non alterar a titularidade das competencias, e máis aquel fundamento común que antes identificamos na solidariedade e na eficacia.

A diferenza entre ambas figuras, como se pode tirar tamén do antes dito, radica, ao noso ver, en tres notas fundamentais que caracterizan á cooperación fronte á coordinación:

- Na voluntariedade connatural á cooperación, tal e como afirma a xurisprudencia do TC, e subliñan a LRBRL e a LPAC²⁰².
- Como consecuencia do anterior, do carácter esencialmente negocial ou

²⁰² A E. de M. da LRBRL sinala, na liña do preceituado disposto polo art. 59.1º, que

"As técnicas de relación entre as Administracións Públicas teñen de ter por obxecto máis ben, a definición do marco e dos procedimentos que faciliten o encontro e a comunicación (...), fundamentalmente voluntarios y de base negocial".

Pola súa banda, a E. de M. da LPAC recolle tamén unha similar profesión de fé cooperativa ao declarar que

"A cooperación é un deber xeral, a esencia do modelo de organización territorial do Estado autonómico, que se configura como un deber recíproco de apoio e mútua lealdade que non é preciso que se xustifique en preceitos concretos, porque non se pode impór senón acordar-se, conformar-se ou concertar-se".

voluntario da cooperación, é posíbel que as concretas técnicas cooperativas se activen sen necesidade dunha competencia concreta de cooperación atribuída a un ente. Os exemplos na experiencia do Estado autonómico son demostrativos desta afirmación: a proliferación de convénios entre o Estado e as CC.AA. sen existir ningunha previsión constitucional e, até a LPAC, tampouco legal ao respecto. Neste mesmo sentido manifesta-se tamén a xurisprudencia do TC, para a cal, e fronte ao que acontece coa coordinación, ao non supór a cooperación un límite ao exercicio das competencias dos entes en relación, non ten porque vir amparada nunha expresa atribución competencial²⁰³.

Mais, e chegamos ao tema de que competencia ostenta o Estado para regular un modelo determinado de relacións interadministrativas, cómpre diferenciar entre dous planos oportunamente postos de manifesto por ALBERTI ROVIRA²⁰⁴:

- O plano da previsión abstracta dos mecanismos, técnicas e instrumentos através dos cais se desenvolven as relacións interadministrativas.
- E máis o plano da súa activación concreta en relación cun sector ou para unha actuación determinada.

Diferenciación de planos que determina tamén unha importante distinción

²⁰³ Cfr., S.TC 214/1989, do 21 de decembro, fdto. xco. 20, con cita das Ss.TC 32/1983, 80/1985 e 27/1987.

²⁰⁴ Cfr., "Relaciones ...", cit., páx. 44 e 45. Distinción de planos que responde tamén en certa medida ao concepto puramente formal da coordinación que este autor mantén.

de reximes competenciais:

- No relativo ao establecemento do marco xeral de relación entre as diferentes Administracións e máis á previsión dos instrumentos concretos atráves dos cais aquelas relacións se vaian desenvolver, a competencia sería do Estado conforme coa interpretación xurisprudencial e doutrinal maioritaria do art. 148.1º.1ª CE. Como sinala ALBERTI ROVIRA "na xurisprudencia constitucional a expresión "rexime xurídico das Administracións Públicas", cando se utiliza no contexto das regras de partillamento de poderes entre o Estado e as Comunidades Autónomas, non se refire só ao sistema de recursos e accións de que dispoñan os cidadáns perante a Administración, ao obxecto de lles garantir un tratamento común, senón que amplía enormemente os seus contornos (...) abranguendo as normas básicas relativas á organización, funcionamento e a actuación das diferentes Administracións. Por iso, fica incluída tamén a ordenación, nos seus termos básicos, dos criterios e instrumentos de relación entre Administracións na medida que constitúen unha manifestación da actuación das mesmas"²⁰⁵.

- Mais, polo que atinxe á capacidade de activar os mecanismos concretos así previstos con carácter xeral nun sector ou materia determinados, a competencia estatal depende xa dos títulos competenciais concretos que sobor dos mesmos

²⁰⁵ A competencia estatal para o establecemento do sistema básico de relacións interadministrativas deriva claramente, na xurisprudencia constitucional, do art. 149.1º.18ª CE. Serva como proba o seguinte parágrafo tirado do fdto. xco. 18º da S.TC 76/1983, do 5 de agosto:

"Por lo que respecta a las normas relativas a las Comunidades pluriprovinciales, puede encontrarse en el art. 149.1º.18ª de la Constitución la habilitación que permite al legislador (...) establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y dentro de dicha competencia ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones y, por ende, de las bases a que habrá de ajustarse la coordinación entre éstas así como las transferencias o delegaciones de funciones administrativas a favor de las Diputaciones provinciales".

ostente e, xa que logo, para o caso de o Estado non ostentar nun sector competencia bastante como para impór unilateralmente un método conxunto de actuación determinado, este só se poderá activar polo acordo entre as partes, sobre dunha base voluntaria, para despois, a relación así xurdida, aceptarse ao modelo deseñado con carácter xeral e producir-se segundo as previsións nel establecidas.

Polo demais, e atendendo á regulación da LPAC, a concreción lexislativa nela contida de determinados medios ou técnicas cooperativas, non supón unha determinación pechada de maneira que non caiban outros medios de relación non previstos na LPAC, poisque o TC segue a ter como parámetro de constitucionalidade non á Lei, senón á CE, "de xeito que poderá seguir a interpretar o principio xeral de cooperación sen necesidade de se limitar ao seu contido legalmente recoñecido"²⁰⁶.

B. TÉCNICAS FUNCIONAIS: OS CONVENIOS DE COLABORACION.

a) Introducción.

No sistema autonómico instaurado no Estado español pola CE de 1978, dificilmente podería negar-se que os convénios de colaboración se teñen convertido no principal instrumento de relación entre o Estado, as CC.AA. e, bastantes veces, tamén os EE.LL.²⁰⁷. As razóns desta frecuencia dos

²⁰⁶ Cfr., ALBERTI ROVIRA, "Relaciones ...", cit., páx. 52.

²⁰⁷ En 1987, asinaron-se 130 convénios; en 1988, 176; en 1989, 249; en 1990, 252 e en 1991, 261 (Fonte: ALBERTI ROVIRA, "Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas", ADC nº 2, 1991, páx. 74, e os Informes que sobre os convénios entre o Estado e as CC.AA. submetidos á

instrumentos negociais de relación atopan-se non só en fenómenos referíbeis á case totalidade das Administracións modernas - a súa preferéncia polas formas moles de intervención, a súa cada vez maior vocación arbitral e de composición de intereses²⁰⁸-, senón tamén a circunstancias endémicas do ordenamento español no cal, a inexistencia de instancias estables de encontro entre o Estado e as CC.AA. asimilables ás segundas cámaras ou consellos dos Estados federais²⁰⁹ e, máis en xeral, a deficiente previsión de instrumentos de relación no bloque da constitucionalidade obriga a que as relacións entre os diferentes suxeitos que integran o Estado composto teñan de se basear no acordo, fundamento que explica tamén a bilateralidade que caracteriza estas relacións, xa que lóxicamente, como fai notar ALBERTI ROVIRA, "non resulta lexítimo que unha das partes (o Estado) poda impór unilateralmente ás demais (as CC.AA.) un modo cooperativo ou conxunto de actuación, onde a Constitución e os Estatutos de Autonomía outorgan liberdade ás distintas instancias para exercer de forma independente e separada os seus poderes ou competencias"²¹⁰.

autorización da CDGPA publica anualmente o MAP dende 1988).

²⁰⁸ Neste sentido ALBERTI ROVIRA - cfr., "Notas sobre el debate", no "Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas. 1989", Barcelona, 1990, páx. 258 -. Fenómeno que non é senón expresión concreta de toda unha cultura, a do consenso, que se está a asentir no ámbito do público e que, se ben supón evidentes avances fronte a situacións anteriores, supón tamén a causa da crecente desconfianza dos cidadáns diante das cousas públicas, da política en especial, ao non existir realmente un mercado político "competitivo". (Neste sentido, vid. GONZÁLEZ ENCINAR, "El Estado federal asimétrico y el fin del Estado", no libro coordinado por MONREAL FERRER, "El Estado de las autonomías", Tecnos-Estudi General de Lleida, Madrid, 1991, páx. 61. Considera este autor que "*No mal chamado, pero ben real, 'Estado de partidos', o único camiño para que o poder free ao poder é aumnetar a competencia entre aqueles. A estreitas marxes de manobra que a crise do 'Estado social' lles deixa leva aos partidos ao compromiso, ao achegamento, é dicir, a todo o contrario da competencia. A cidadanía activa ten, xa que logo, a última palabra*").

²⁰⁹ Verbo da insuficiencia do Senado español na súa configuración actual para cumprir estas funcións, hai un case que unánime consenso doutrinal e político, por máis que as propostas concretas de reforma difiran nalgúns puntos. Vid. a este respecto BOUZA-BREY, "Hipótesis para una reforma del Senado" (en "Autonomías" nº 6, 1987) e MAESTRO BUELGA, "Senado y Comunidades Autónomas: algunas propuestas funcionales" (en REP., nº 65, 1989).

²¹⁰ Cfr., "Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas", cit., páx. 77.

Porén, esta importancia real dos mecanismos convencionais de relación entre o Estado e as CC.AA., é inversamente proporcional á súa regulación constitucional ou estatutaria: non hai unha só norma que se refira a eles, silencio constitucional e estatutario que é máis rechamante, se cadra, de atendermos á regulación que dos convénios entre CC.AA. recolle a alinea 2ª do art. 145 CE, previsión reiterada dispois nos diferentes Estatutos²¹¹, convénios estes que non se caracterizan precisamente pola súa frecuencia²¹².

Este silencio constitucional, aínda sendo habitual noutros sistemas de descentralización política²¹³, non deixa de presentar problemas: a inexistencia dun rexime xurídico preciso para estes convénios - se reparamos na dificultade

²¹¹ Sobor deste convénios interautonómicos, é de obrigada consulta a monografía de MENÉNDEZ REXACH, "Los convenios entre Comunidades Autónomas", IEAL, Madrid, 1982.

²¹² As razóns desta práctica inexistencia de relacións cooperativas horizontais entre as CC.AA. responde a diversas razóns, oportunamente advertidas pola doutrina:

- Dunha banda o bilateralismo que marca ás relacións do Estado coas CC.AA., sempre a procura de relacións privilexiadas, bilateralismo que, excusado é dicé-lo, produz un clima de reticencias e desconfianza interautonómica, clima que determinadas razóns políticas ou históricas xa propician bastante (así por exemplo, recentemente os - ben limitados - intentos da CAG para facilitar o ensino do galego na zona occidental asturiana, foron calificados por determinados meios desas comunidade como "colonialismo cultural"; no mesmo terreo, o ensino do catalán na franxa oriental aragonesa realiza-se a virtude dun convénio entre a CAAr. e o MEC, cando o máis doado sería realizá-lo a meio dun convénio coa Generalitat, que conta neste ámbito con máis experiencia e meios que o organismo estatal).

- Da outra, a propia regulación deste instrumento, ríxida e formalista de máis como para permitir o establecemento de canles fluídos de relación interautonómica. É evidente que esta regulación constitucional dos convénios entre CC.AA. transpira desconfianza - como xa demostra a súa ubicación sistemática na CE: xusto a seguir, no art. 145.1ª CE, da prohibición da federación entre CC.AA.

²¹³ Como subliña ALBERTI ROVIRA - "cfr., "Los convenios ...", cit., páx. 72 -, "as relacións de colaboración entre o poder central e as entidades estatais territoriais, responden ás necesidades e impulsos da realidade e non tanto ás previsións máis ou menos afeiteadas do lexislador, aínda que este sexa o lexislador constitucional. Esta posíbel diverxencia entre os alveos polos que decorre realmente a necesaria cooperación entre todas as instancias de poder e as previsións xurídicas de fórmulas de colaboración, é polo demais moi coñecida en todos os sistemas federais ou compostos en xeral, poisque sabe-se mui ben, en practicamente todos eles, e a Alemaña non é unha excepción, que a rede cooperativa que se establece en todo sistema federal moderno comezou sempre a se organizar á marxe e ás veces en contra do Dereito vixente que disciplina as relacións que ambas e dúas instancias deben manter".

de os calificar sen máis como contratos públicos, a non ser que este concepto se interprete do xeito máis amplo posíbel e, por iso, sen producir o efecto de de determinar a aplicación aos mesmos dun rexime xurídico preciso -; como consecuencia do anterior, as dificultades que presenta a súa esixibilidade, problema que se ben é común a todas as técnicas de cooperación, presenta-se no eido dos convénios con especial agudeza; en fin, os problemas derivados da resistencia ao control e mesmo ao coñecemento públicos dunhas prácticas nas que - sorprendentemente e contra do que acontece nos convénios horizontais entre CC.AA. - a primacia dos Governos e a conseguinte ausencia de control parlamentar é case total, a non ser que realmente se considere como control o acto de aprobación dos orzamentos respectivos nos que se conteñan partidas para o financiamento das actividades ou programas acordados ou na simple comunicación ao Senado prevista no art. 8.2ª da LPAC.

b) Natureza xurídica dos convénios interadministrativos.

De atendermos á literatura adicada á cuestión da natureza xurídica dos convénios interadministrativos, os puntos de acordo doutrinal poden-se resumir no seguinte: que baixo a denominación xenérica de convénios, concertos ou acordos interadministrativos, agacha-se en realidade un mesto e heteroxéneo conxunto de figuras que - singularizadas polo seu obxecto, finalidade, por envolveren ou non compromisos financeiros, pola posición que no mesmo adoptan as partes, etc. - dificilmente se poden reducir á unidade, "substantivando" a denominación de convénio, acordo ou concerto para crear con ela unha nova categoría xurídica aos efectos de determinar unha natureza xurídica común e, en consecuencia, un mesmo rexime xurídico aplicábel. Precisamente,

esta heteroxeneidade suporá unha pluralidade de naturezas e de reximes xurídicos.

Nen tan sequer concorda a doutrina en considerar, en xeral, aos convénios interadministrativos de colaboración como pacto de vontades, negocio xurídico ou contrato en sentido amplo. Mália ser esta a opinión máis común, hai autores que sosteñen a existencia, xunto cos convénios negociais, doutros que denominan "normativos", que non só aplican senón que crian Dereito obxectivo.

Neste sentido, MENENDEZ REXACH, tras de comprobar como os diferentes intentos doutrinais tendentes a explicar a natureza xurídica dos convénios interadministrativos coinciden na pretensión de os encaixar na institución contractual, non considera decisiva denominación que dunha figura realice o Dereito positivo como "convénio", "concerto" ou "consórcio". Para el "hai "convénios", "concertos" ou "consórcios" que son contratos, mentres que outros son normas ou resolucións administrativas necesitadas de colaboración (e nalgún caso execeicional nen sequer se da este requisito)".²¹⁴

En todo caso, e polo que se refire á cualificación dalgúns destes convénios como resolucións necesitadas de colaboración, esta matización de MENENDEZ REXACH pode ser salvada, porque non se refire aos convénios de colaboración realmente celebrados entre entes públicos, senón ás numerosas ocasións en que a lexislación recolle termos como os citados. Xa que logo, centrando a análise

²¹⁴ Cfr., "Los convenios ...", cit., páx. 75. O caso execeicional ao que fai referencia é o dos "consórcios forzosos" en materia florestal, que a doutrina coincide en calificar como de natureza expropiatória.

entre os convénios celebrados entre o Estado, as CC.AA. e ocasionalmente outros entes territoriais, entendemos que sí é posíbel admitir que nos atopamos diante de manifestacións do supraconceito "contrato", entendendo este termo no seu sentido máis amplo como acordo de vontades, pacto ou compromiso²¹⁵.

Afirmada deste xeito a natureza contratual dos convénios de colaboración, cómpre determinar que caste de contratos sexan. Semella claro que non nos atopamos diante de contratos administrativos, e non só pola tallante exclusión que deles realiza o art. 2.4ª LCE do ámbito de aplicación da Lei, senón tamén por evidentes razóns dogmáticas derivadas do propio concepto do contrato administrativo como unha relación de subordenación, que no caso español se agrava como consecuencia das prerrogativas que nestes contratos concede a Lei á Administración, incompatíbel coa autonomía de dous entes públicos que se concertan dende unha posición de igualdade. No caso dos convénios interadministrativos, a relación non é de subordenación senón de coordinación ou, por mellor dicer, de cooperación. É precisamente por iso que MENENDEZ REXACH identifica como ámbito propio destes contratos de coordinación, o das

²¹⁵ Mesmo nalgúns supostos que poderían presentar dúbidas, esta cualificación xeral semella, ao noso ver, acertada. É o caso das "Bases" que para o establecemento de convénios con outros elabora un ente público (v.gr., a Orde de 21 de febreiro de 1985 do MTSS, pola que se aproban as bases para o establecemento de convénios de colaboración entre o INEM e órganos da Administración do Estado, das CC.AA. e Organismos Autónomos, para a contratación de traballadores desempregados en obras e servizos).

Nestes supostos, semella claro que non nos atopamos diante dun acto administrativo precisado de aceptación ou colaboración, xa que se nestes a aceptación do do destinatario do acto é un requisito de eficacia do mesmo, no caso das "bases" para a subscrición de convénios estas non serían máis que un tipo especial de oferta contratual - semellante á dos contratos de adhesión ou tipo, ben estudados polo Dereito privado (cfr., DIEZ-PICAZO, "Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial", vol. I, Tecnos, Madrid, 1986, páx. 233 e ss.) - e xa que logo a aceptación da outra parte se converte nun requisito de existencia.

Acerca da idea e alcance do contrato como supraconceito, vid. DIEZ-PICAZO, op. cit., páx. 97.

competencias compartidas entre entes públicos²¹⁶.

En todo caso, esta natureza contratual dos convénios, de todos os convénios, ten de ser matizada nun duplo sentido: dunha banda, atendendo aos "convénios normativos", nos que a natureza contratual deixa a paso á caracterización do convénio como norma obxectiva, e pola outra, pola existencia, comunmente admitida pola doutrina, de convénios que non teñen carácter negocial por expresaren simples declaracións de intencións, sen contido obrigacional.

Polo que se refire aos convénios normativos²¹⁷, a categoría é admitida por MENENDEZ REXACH, para quen os convénios normativos son apenas un procedemento peculiar de elaboración dunha norma xurídica. Para este autor, a natureza normativa do convénio non deriva do acordo de vontades que o establece, senón do acto unilateral polo que cada unha das partes aproba - como Lei ou como regulamento - o previamente acordado como contido da norma no convénio²¹⁸.

²¹⁶ Cfr., MENENDEZ REXACH, op. cit., páx. 77 a 79. No mesmo sentido, ALBERTI ROVIRA - cfr., "Los convenios ...", cit., páx. 79. Precisamente, a ordenación da actuación conxunta entre o Estado e as CC.AA. en materias sobor das que partillen competencias, é unha das funcionalidades dos convénios interadministrativos expresamente subliñadas polo TC no ámbito subvencional, como habemos ver *infra*.

²¹⁷ Advertir dun necesario clarexamento terminolóxico, poisque o que os diferentes autores entenden por convénios normativos nen sempre coincide. Así, para MENENDEZ REXACH - cfr., op. cit., páx. 89 a 92 - "hai que distinguir entre aqueles convénios que se van transformar dieritamente nunha norma (legal ou regulamentaria) e aqueloutros que unicamente conteñen o compromiso das partes de dictar determinadas normas conforme cos principios ou directrices que, no seu caso, se fixen no convénio. Só nos primeiros de prantexa o problema da creación "paccionada" do Dereito (...) poisque os segundos non teñen, en rigor, un contido normativo senón só un compromiso puramente político". Pero, precisamente é a estes últimos que ALBERTI ROVIRA - cfr., "Convenios ...", cit., páx. 83 - denomina normativos, fronte a RUIZ ROBLEDO - cfr., op. cit., páx. 77 - que utiliza a expresión para calificar aos primeiros dos sinalados por MENENDEZ REXACH.

²¹⁸ Idem nota anterior. Na mesma liña, SANTOLAYA MACHETTI - cfr., "Descentralización y cooperación", cit., páx. 448.

Partindo tamén da distinción entre convénios negociais e normativos, segundo non inoven ou inoven o ordenamento xurídico, RUIZ ROBLEDO²¹⁹ sostén a existencia destes últimos como fonte autónoma de Dereito cunha posición propia no sistema de fontes, superior á dos regulamentos mais inferior á das Leis²²⁰. Para este autor, a aprobación parlamentaria do convénio - está a facer referencia aos convénios entre CC.AA. - é apenas un requisito para a súa validez, non un procedemento especial de elaboración dunha norma xurídica, contra do sostido por MENENDEZ REXACH. Considera que unha recepción interna semellante esixe o art. 96 CE para os Tratados internacionais, sen que ninguén lles ouse negar por esa razón a súa forza xurídica. E, a repeito do atranco que para esta tese supón o principio de indisponibilidade das competencias, do exame da xurisprudencia do TC conclúe RUIZ ROBLEDO que nesta semella "latexar" a distinción entre "titularidade" das competencias (indisponíbel) e "exercicio" (disponíbel por pacto voluntario)²²¹.

Á vista destas posicións, pola nosa parte, entendemos que no ordenamento das relacións interadministrativas entre o Estado e as CC.AA. non hai lugar para a consideración dos convénios normativos tal e como os entende

²¹⁹ Cfr., "Sobre la naturaleza jurídica de los convenios entre Comunidades Autónomas", no libro "El Estado de las Autonomías", Tecnos-Estudi General de Lleida, Madrid, 1991, páx. 73.

²²⁰ Os argumentos do autor - cfr., op. cit., páx. 77 - para manter esta superioridade do convénio sobre o regulamento, son de carácter obxectivo ("o convénio (...) disfruta dunha forza superior, ao poder modificar o regulamento sen este poder facer o mesmo con el") e subxectivo ("son aprobados por un órgano superior - o Parlamento - ao autor dos regulamentos" -o Consello de Ministros).

Polo que atinxe á superioridade da Lei sobre o convénio, pula este autor por trasladar ao Estado autonómico español a doutrina alemá da prohibición de que os convénios regulen materias reservadas á Lei, por canto suporía o exercicio da potestade lexislativa a meio dun procedemento non previsto nos Estatutos nen na Constitución.

²²¹ Cfr., op. cit., páx. 76. Idea que, como xa vimos, partilla con ALBERTI ROVIRA (vid., p. ex., "Los convenios ...", cit., páx. 82).

RUÍZ ROBLEDO, precisamente porque non hai un artigo como o 96.1ª CE, para o caso dos Tratados internacionais, que afirme a o carácter normativo dos convénios interadministrativos. Esta natureza non normativa do convénio, que como contrato ou pacto só pode limitar-se a aplicar o Dereito obxectivo, non criá-lo, demostra-se asemade por unha cláusula que moitos destes convénios de colaboración entre o Estado e as CC.AA. adoitan incluír:

"En calquer momento o convénio poderá ser revisado de mútuo acordo a instancia de calquera das partes e, en todo caso, para adaptá-lo ás modificacións lexislativas que lle afecten"²²².

Esta cláusula - e entendendo por modificacións lexislativas, a estes efectos non só as legais, senón tamén as regulamentarias, porque, e referindo-nos ás relacións entre o Estado e as CC.AA. é o principio de competencia e non de hierarquía o reitor das mesmas - non indica máis que, sendo os convénios acordos ou contratos de coordinación que han ser, segundo reiterada xurisprudencia constitucional, respetuosos coa orde constitucional e estatutaria de competencias, e respetuosos tamén, como calquera resolución ou contrato, do ordenamento xurídico vixente, pois, diciamos, de estableceren estes convénios a ordenación do exercicio mancomunado de competencias de xeito contrario ao disposto normas posteriores a el, a situación do contrato sería a equivalente á producida no suposto de ter algunha das partes instado a súa resolución, poisque esa norma contraditoria co contido do contrato emanada por algunhas delas, manifesta precisamente unha vontade contraria ao exercicio das súas competencias na

²²² A cláusula transcrita inclúese nos convénios de cooperación para a restauración hidrolóxica-florestal de concas, subscritos entre o ICONA e varias CC.AA. en 1985-1986. Estes convénios, por canto establecen un detallado rexime para o exercicio mancomunado das competencias estatais e autonómicas na materia de referencia, non dubidamos que serían dos que a doutrina citada *supra* no texto, non dubidaría en cualificar de normativos.

forma que deriva do acordo, conforme coa súa autonomía ou co que ALBERTI ROVIRA denomina "liberdade das instancias de goberno no exercicio das súas competencias"²²³.

En todo caso, os convénios poden ter en determinados supostos certa relevancia, que non natureza, normativa. Deste xeito:

- É perfectamente admisíbel que o convenio conteña o compromiso de dos entes públicos de aprobar no seu ordenamento interno como norma o texto pactado nun convenio. Mais, neste suposto é claro que de tal acordo non poden derivar obrigas xurídicas²²⁴, senón que será un simple compromiso político.

- E, en segundo lugar, é tamén perfectamente admisíbel que o convenio teña forza normativa mercé á remisión dunha norma. Tal acontece no eido subvencional co art. 17 da Lei 39/1992, do 29 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para 1993, conforme co cal:

"Os créditos destinados a ao financiamento de sectores, servizos, actividades ou materias naquelas CC.AA. que teñan asumidas competencias de execución ao respecto e que non teñan sido obxecto de transferencia directa a virtude da presente Lei, haberán de se territorializar inmediatamente, a meio de normas ou convénios de colaboración²²⁵, que incorporarán criterios obxectivos de distribución e, no seu caso, fixarán as condicións de outorgamento das subvencións".

²²³ Cfr., "Los convenios ...", cit., páx. 90.

²²⁴ Mesmo porque se así fose suporía derrogar os respectivos sistemas internos - estatal e autonómico - de división de poderes, obrigando o Goberno ao Parlamento a adoptar como lei unha norma determinada.

²²⁵ Reparar, que en certo modo xa é significativa, na contraposición que este preceito establece entre convenio e norma.

No caso dexergado por este artigo, de se distribuiren territorialmente as subvencións a meio de convénios, estes serían, conforme coa teoría da "fisión da norma", elementos normativos "xebrados", conforme coa exitosa expresión de MEILAN²²⁶.

c) Réxime xurídico dos convénios interadministrativos.

Na exposición e análise do rexime xurídico aplicábel aos convénios interadministrativos de colaboración, cómpre diferenciar dous planos: o plano externo, dentro do que se incluírán as cuestións relativas ao obxecto e eficacia dos convénios, e o interno, referido ao proceso ded formación da vontade negocial en cada un dos entes asinantes. É deste xeito que, convencionalmente, falaremos de réxime externo e réxime interno.

c.1) Réxime externo.

O silencio constitucional relativo aos convénios de colaboración entre o Estado e as CC.AA., non hai que interpretá-lo, xa dixemos, como unha prohibición dos mesmos, senón como unha admisión implícita da figura, como consecuencia da personalidade xurídica e capacidade negocial dos entes públicos territoriais, admisión que a xurisprudencia e a lexislación non tardaron en sancionar.

Porén, esta admisión constitucional dos convénios dentro do marco xeral das relacións de colaboración entre os diferentes entes que integran o Estado non

²²⁶ Cfr., "La distinción entre norma y acto administrativo", ENAP, Madrid, 1967, páx. 45 e ss.

determina, lóxicamente, a inexistencia de límites e condicionamentos á súa lexitimidade constitucional que, tirados da xurisprudencia do TC español, exporemos a continuación:

1) Principio de indisponibilidade das competencias. Os convénios teñen que respectar a orde constitucional e estatutaria de distribución de competencias, segundo unha xa longa tradición xurisprudencial de afirmación do principio de indisponibilidade das competencias. Esta esixencia xeral concreta-se, á súa vez, nunha serie de presupostos de lexitimidade dos convénios de colaboración entre o Estado e as CC.AA.:

- Que os entes que subscreban os convénios o fagan no exercicio das súas competencias, conforme co principio xeral recoñecido no art. 12.1ª e 62.1ª.b) LPAC, recollido no ámbito da contratación pública nos art. 7 e 8 LCE. Noutro caso, e como consecuencia do art. 62.1ª.b) LPAC, o convenio será nulo de pleno dereito.

- En relación co anterior, o obxecto dos convénios de colaboración ven condicionado polo principio de indisponibilidade das competencias, nos termos en que este se afirma no art. 8.1ª LPAC:

"Os convénios de conferencia sectorial e máis os de colaboración, en ningún caso supoñen renuncia ás competencias propias das Administracións intervintes".

Este principio de irrenunciabilidade das competencias prantexa dúbidas acerca da constitucionalidade de determinados convénios: así, naqueles que

supoñan unha transferencia de competencias, ben do Estado ás CC.AA., ben das CC.AA. ao Estado. No primeiro caso (transferencia do Estado ás CC.AA.), a existencia dunha vía expresamente dexergada para este fin polo art. 150.1ª e 2ª CE, procedimentos de transferencia que establece importantes garantías formais - reserva de Lei - e materiais - mecanismos de control - para estas transferencias, supón que as transferencias realizadas via convénios non só son ilexítimas por afectar ao principio de indisponibilidade das competencias, senón tamén, e como apunta ALBERTI ROVIRA, por fraude de lei constitucional²²⁷.

Polo que atinxe á transferencia de competencias das CC.AA. ao Estado, neste caso sí que hai que interpretar o silencio constitucional ao respecto como unha prohibición da mesma²²⁸.

Estas rigorosas limitacións que para o obxecto dos convénios de colaboración derivan do principio de indisponibilidade das competencias, poderían matizar-se de acollermos, como pretenden ALBERTI ROVIRA e RUIZ ROBLEDO²²⁹, a distinción entre titularidade e exercicio das competencias, o que

²²⁷ Cfr., "Los convenios ...", cit., páx. 84.

²²⁸ Para ALBERTI ROVIRA a admisibilidade desta posibilidade depende inescudibelmente dunha previsión constitucional expresa, non só polo que acontece no caso inverso através do art. 150 CE, senón porque constitue unha excepción tanto ao principio de indisponibilidade de competencias como ao principio de atribución estatutaria dos poderes das CC.AA. En todo caso, si ahi supostos de convénios nos que se atribuen funcións autonómicas ao Estado (caso da asunción estatal via convenio da xestión de determinados impostos autonómicos, contra do pagamento dunha comisión sobor do arrecadado), e sobor dos que a citada prohibición proxecta fundadas dúbidas de lexitimidade.

²²⁹ ALBERTI ROVIRA, cfr., "Los convenios ...", cit., páx. 85 a 87 e "Relaciones ...", cit., páx. 63 e 64, e RUIZ ROBLEDO, "Sobre la naturaleza jurídica ...", cit., páx. 75 e 76. Para o primeiro dos autores citados, "unha concepción excesivamente ríxida do mesmo - do principio de indisponibilidade - imposibilitaría de feito a celebración de convénios entre as diversas instancias de goberno, pois neles sempre se adquieren compromisos e obrigas que condicionan as súas actuacións, iso é, sempre se produce, cando se acepta voluntariamente exercer os propios poderes segundo un parámetro externo - acordado con outra instancia -, unha renúncia, alomenos ideal, ao pleno e libre exercicio dos mesmos".

non supón máis que aplicar aos convénios a doutrina pousada polo TC español a respecto dos RR.DD. de transferencias de funcións e servizos, xa exposta supra, RR.DD. que teñen precisamente a súa base nun acordo, o acadado no seo da Comisión Mixta de Transferencias. Por tanto, os convénios de colaboración poden afectar ao modo de exercicio das competencias, non á súa titularidade. En certo modo, esta diferenciación fundamenta-se no propio principio de autonomía: se os entes públicos son libres para decidir como exercer as súas competencias, pola mesma poden lexitimamente decidir exercé-los de acordo cos demais²³⁰.

Esta diferenciación podemos-la considerar asumida polo TC, apartir da S.TC 71/1983, do 29 de xullo²³¹, na que o Alto tribunal considera que o convénio asinado entre a Generalitat catalana e o ICONA polo que a primeira - que ostenta a competencia executiva en materia de montes e zonas de montaña - cede temporalmente ao organismo estatal a xestión dos montes declarados de utilidade pública. Pois considera o TC, en primeiro lugar, que o citado convénio

"es irrelevante para determinar el ordenamiento competente en lo material, que es lo único que corresponde a este Tribunal"²³²,

determinación que o Alto Tribunal efetua,

"con independencia del organismo al cual se atribuya su ejercicio, cuya determinación no corresponde a este Tribunal"²³³.

²³⁰ Cfr., ALBERTI ROVIRA, "Los convenios ...", cit., páx. 85 e 87.

²³¹ Vid. o comentario que da mesma fai RUÍZ ROBLEDO, cfr., op. cit., páx. 76.

²³² Fdto. xco. 1º.

²³³ Idem nota anterior.

Deste xeito, a sentenza non exclúe a eficacia xurídica do convenio de colaboración:

"El fallo debe limitarse a determinar la titularidad de la competencia atendiendo a lo establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin que ello afecte, naturalmente, a la situación previamente existente en virtud del convenio"²³⁴.

2) Voluntariedade do convenio. En segundo lugar, e xa que o convenio é manifestación da cooperación interadministrativa, ten de ser voluntario. É dicir, que a súa sinatura non pode configurar-se como condición necesaria para o exercicio de competencias que correspondan en exclusiva ás CC.AA. No ámbito das axudas estatais en materias de competencia das CC.AA., o TC ten afirmado con frecuencia esta esixencia²³⁵, se ben establecendo unha gradación dos condicionamentos que ao exercicio da competencia autonómica pode o Estado introducir via convenios, en función do carácter exclusivo ou compartido da competencia que as CC.AA. titulen sobre as materias nas que as axudas se establezan²³⁶.

3) Outras limitacións ao obxecto dos convenios. Dentro destas hai que considerar que, pese o silencio constitucional e xurisprudencial neste punto, que os convenios non poden regular as materias reservadas á Lei.

Esta limitación ten sido advertida, como sinala RUIZ ROBLEDO, pola

²³⁴ Fdto. xco. 5º.

²³⁵ Cfr., Ss.TC 95/1986, 96/1986 e 13/1992.

²³⁶ Cfr., S.TC 13/1992, do 6 de febreiro, fdtos. xcos. 7º e 10º, que estudaremos *infra* ao tratar especificamente das relacións financeiras entre o Estado, as CC.AA. e demais entes territoriais.

doutrina alemá para os convénios entre os *länder* e a Federación, e deriva da propia natureza dos convénios: se estes son acordos celebrados entre as Administracións respectivas - o art. 6.1ª LPAC fala directamente de "Goberno da Nación" e de "Gobernos das CC.AA." - estas non poden ser competentes para regular via convénios o que non poden regular regulamentariamente. Xa que logo, e no caso español, esta limitación pode-se entender contida no art. 6.1ª LPAC, de acordo co cal

"O Goberno da Nación e os Gobernos das Comunidades Autónomas poderán celebrar convénios de colaboración entre eles, no ámbito das súas respectivas competencias".

Expostos deste xeito os límites que o ordenamento español impón para a lexitimidade dos convénios de colaboración entre o Estado e as CC.AA., cómpre agora analizar a regulación que ao respecto contén a LPAC nos seus art. 6 a 8.

O art. 6 LPAC realiza unha sanción legal da admisibilidade dos convénios de colaboración entre o Estado e as CC.AA. que, en canto concreción lexislativa dunha das manifestacións do principio de colaboración, ten o alcance sinalado a respecto doutras que o lexislador no mesmo tít. I realiza. Esta admisión xeral da figura, realiza-se na alínea 1ª deste art. 6 xa transcrita.

Este art. 6.1ª LPAC presenta só un problema: nen sempre, como demostra a praxe destes últimos anos, os convénios se celebran entre os respectivos Gobernos estatal e autonómicos, senón que o corrente é mesmo que as partes no mesmo sexan Departamentos dos mesmos ou, tamén, organismos autónomos dependentes deles. Xa que logo, a referencia aos Gobernos deste art.

6 ten de se interpretar, ao noso ver, como referida ás Administracións en xeral²³⁷.

O art. 6.2ª LPAC indica, pola súa banda, un contido mínimo dos convénios que, na nosa idea, ten un carácter potestativo, e ven coincidir esencialmente co determinado, para o ámbito interno da Administración do Estado polo Acordo do Consello de Ministros de 2 de marzo de 1990. Estes requisitos formais recollidos no art. 6.2ª, por máis que non fagan senón expresar do punto de vista formal esixencias que, como dixemos anteriormente, afectan á propia lexitimidade do convénio, non se poden considerar como presupostos de validez do mesmo, contra da opinión expresada por ALBERTI ROVIRA²³⁸, atendendo a unha serie de argumentos que consideramos decisivos:

- O carácter potestativo da norma, claramente indicado polo "cando así proceda".
- Que a non observancia destas esixencias formais non quer dicir que os requisitos materiais que expresan non se cumpran (v.gr., que non se indique a competencia coa que cada Administración actúa como reclama a letra b) do art. 6.2ª LPAC, non quer dicir que non teñan competencia para asinar o convénio).

En fin, estes requisitos que, "cando así proceda", deberán especificar os convénios de acordo co art. 6.2ª LPAC son os seguintes:

²³⁷ No mesmo sentido propugnado no texto, vid. JIMENEZ BLANCO, "De las Administraciones ...", cit., páx. 73 e 74.

²³⁸ Para este autor - cfr., "Relaciones ...", cit., páx. 64 e 65 -, "na medida en que as tais esixencias son básicas canto á determinación da forma en que deben exteriorizar-se os compromisos entre o Estado e as CC.AA. que se acollan á sinatura dos convénios, as mesmas deben considerar-se como requisito de validez para o aperfeizoamento destes, de xeito tal que serán nulos aqueles que as incumpran".

"a) Os órganos que celebran o convenio e a capacidade xurídica coa que actúe cada unha das partes.

b) A competencia que exerce cada Administración.

c) O seu financiamento.

d) As actuacións que se acorde desenvolver para o seu cumprimento.

e) A necesidade ou non de establecer unha organización para a súa xestión.

f) O prazo de vixencia, o que non impedirá a súa prórroga se así o acordaren as partes.

g) A extinción por causa distinta á prevista na alínea anterior, así como a forma de terminar as actuacións en curso para o suposto de extinción".

O art. 6.3ª LPAC, pola súa banda recolle tamén unha práctica común nas relacións convencionais entre o Estado e as CC.AA.:

"cando se crie un órgano mixto de vixilancia e control, este resolverá os problemas de interpretación e cumprimento que se poidan presentar a respecto dos convenios de colaboración".

A parte dos convenios de colaboración "comúns", a LPAC prevé máis dúas especies de convenios que participan da mesma natureza que a sinalada para os de colaboración.

- Os "convenios de conferencia sectorial", regulados no art. 5ª LPAC, e que

apresentan como única particularidade o feito de seren produto da formalización dos acordos dunha conferencia sectorial e seren, por tanto, de carácter esencialmente multilateral (art. 5.3ª LPAC)²³⁹.

- Convénios que crie un consórcio. Como sinala JIMENEZ BLANCO²⁴⁰, o art. 7 LPAC supón o recoñecemento ao máximo nivel normativo do que a realidade das cousas viña xa impondo nas relacións de colaboración entre o Estado e as CC.AA.: a configuración do consórcio como un instrumento xeral para o exercicio mancomunado de competencias administrativas e non simplemente como unha figura endémica do rexime local. Esta "deslocalización" dos consórcios, podería bater co principio de indisponibilidade das competencias ao envolver o exercicio de competencias propias a meio de órganos de composición mixta e con funcións executivas e de xestión. Para salvar esta contradición, haberá que apelar máis unha vez á distinción entre titularidade das competencias e exercicio das mesmas, plenamente aplicábel aos consórcios pola súa vinculación cos convénios que establece a propia LPAC.

Con efecto, segundo o art. 7.1ª LPAC,

"cando a xestión dun convenio faga necesario crear unha organización común, esta adoptará a forma de consorcio dotado de personalidade xurídica".

Xa que logo, o evidente condicionamento que para o exercicio da súa

²³⁹ Así por exemplo, os Acordos aos que *infra* faremos referencia, acadados na Conferencia para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas, e os propios Acordos do Consello de Política Fiscal e Financeira das Comunidades Autónomas, que establecen o sistema de financiamento das CC.AA.

²⁴⁰ Cfr., op. ult. cit., páx. 74 e 75.

competencia por parte dos entes consorciados determina o convenio que crea o consorcio, cesará cando remate a vixencia do convenio, ben polo decurso do prazo de tempo nel establecido sen se prorrogar aquela, ben por denuncia dalgunha das partes. Neste caso, os entes asinantes recuperan plenamente o exercicio individual das súas competencias.

O resto da regulación contida no art. 7 LPAC, establece un rexime xurídico embrionario destes consorcios, que en definitiva se resolve cunha remisión ao que dispoñan os seus respectivos Estatutos:

"2ª. Os Estatutos do consorcio determinarán o fin do mesmo, así como as particularidades dos eu rexime orgánico, funcional e financeiro.

3ª. Os órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas as Entidades consorciadas, na proporción que se fixe nos Estatutos respectivos.

4ª. Para a xestión dos servizos que se lle encomendan poderán-se utilizar calquera das formas previstas na lexislación aplicábel ás Administracións consorciadas".

Pola súa banda, o art. 8.2ª LPAC, referido á eficacia dos convenios, establece, como xa dixemos, que os convenios de conferencia sectorial e os de colaboración celebrados, obrigarán ás Administracións intervintes dende o momento da súa sinatura, a non ser que neles se estableza outra cousa. Batemos así cun dos problemas que máis dificultades presentan no rexime xurídico dos convenios interadministrativos: o da súa eficacia e, principalmente, o da posibilidade de esixir xudicialmente o seu cumprimento.

Neste sentido, da xurisprudencia constitucional non podemos tirar maiores

conclusións acerca da obrigatoriedade dos convénios, é dicer, acerca de se son meros acordos políticos ou se teñen un verdadeiro contido xurídico quen de fundar unha pretensión. Os datos para responder a esta cuestión, resposta que atendendo á diversidade de castes de convénios exsistentes non ten porque ser única, podemos-los sintetizar nos seguintes:

- O carácter contratual dos convénios de colaboración na medida en que, como xa concluimos, expresan un pacto ou acordo. Desbotado que sexan contratos administrativos, conforme co art. 2.4ª LCE, cómpre sen embargo termos en conta o que dispón o art. 3.1ª RCE:

"Os expresados contratos e negocios xurídicos excluídos do ámbito de aplicación da presente lexislación - é dicer, os recollidos no art. 2 RCE que, como sabemos, reproduce e amplía o disposto no art. 2 LCE -, seguirán a se regular polas súas normas peculiares, aplicando-se-lles os principios da Lei de Contratos do Estado para resolver as dúbidas ou lagoas que se puidesen prantexar".

A alínea 2ª deste art. 3 RCE, clarexa que debemos entender preferentemente como principios da LCE a estes efectos:

"Deberán aplicar-se preferentemente como principios da Lei de Contratos do Estado as regras comúns que contén o cap. II do tít. preliminar daquela, referente aos contratos administrativos de obra, xestión de servizos e subministrados".

É dicer, a regulación dos art. 7 a 20 LCE que, en todo caso, non resollen grande cousa ao ter como base contratos a celebrar con particulares, de xeito que as prescricións relativas ás prerrogativas da Administración, capacidade para contratar coa Administración, etc., non son realmente aplicábeis aos convénios interadministrativos. Pola mesma, as normas relativas aos órganos administrativos

competentes para contratar, por canto esta é unha regulación que, polo que atinxe á Administración do Estado xa se acha, como veremos, contida no Acordo de 2 de marzo de 1990 e polo que atinxe á Administración das CC.AA coresponde á súa potestade de autoorganización. Con todo, serve este art. 3 RCE para ratificar a natureza contratual dos convénios administrativos e á máis para aplicar os demais principios da lexislación de contratos do Estado que non teñen por que ser exclusivamente os deste cap. II, tít. preliminar da LCE, apesar da "preferencia" que por eles expresa o art. 3 RCE.

- Doutra banda, e nisto coincide a doutrina maioritaria²⁴¹, xunto cos convénios que establecen verdadeiras obrigas xurídicas para as partes, hai outros que simplemente conteñen "unha declaración de intencións, unha vontade de cooperación, unha manifestación voluntarista sen connotacións obrigacionais"²⁴². Verbo destes convénios interadministrativos "non obrigacionais" o que existe é simplemente un compromiso político, un "acordo

²⁴¹ Cfr., ALBERTI ROVIRA, "Los convenios ...", cit., páx. 89 e 90 e MARTIN REBOLLO e PANTALEON PRIETO, "Exigibilidad ...", cit., páx. 310.

²⁴² Cfr., MARTIN REBOLLO e PANTALEON PRIETO, op. cit., páx. 310. Este sería o caso do Acordo da Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas, do 29 de outubro de 1992, realtivo á institucionalización da devandita Conferencia, que no seu punto 6º e último dispón:

"Consonte coa natureza política deste Acordo, considera-se que a vontade que se manifesta na súa formalización fica suxeita exclusivamente ao mantemento da mesma",

de tal xeito que a vontade contraria ao Acordo expresada por algunha das partes determina sen máis, sen posibilidade de reclamara xudicialmente o cumprimento do Acordo, o desistimento do mesmo. Esta é, á máis, unha conclusión que se podía tirar lóxicamente do contido do Acordo sen necesidade da precisión deste punto 6º, xa que, como reclamar xudicialmente o cumprimento de compromisos como o de "manter a periodicidade nas súas reunións", ou a "asistencia regular dos seus membros", ou "residir na Conferencia aquelas cuestións propias do seu ámbito temático", ou "propiciar que as cuestións nas que se aprécie a necesidade dunha decisión común se solucionen por medio de Acordos, a eficacia vinculante dos cais para cada unha das Administracións resultará da súa subscripción polas partes que decidan facé-lo"?

entre cabaleiros" en palabras de ALBERTI ROVIRA²⁴³, por canto dificilmente o cumprimento destas obrigas poderá esixir-se xudiciariamente²⁴⁴.

O criterio esencial para diferenciar uns convénios dos outros será, precisamente o seu contido: se existe un compromiso concreto de realizar unha determinada obra, de achegar unha subvención ou de contribuir ao financiamento dunha actividade, atoparemo-nos diante dun convénio plenamente obrigatorio puidendo instar-se xudiciariamente o cumprimento das obrigas que del resultan para os asinantes ou, no seu caso, esixir a responsabilidade que derive dos seu incumprimento.

A respecto destes convénios obrigatorios, a posibilidade do control xudiciario é evidente, conforme non só co disposto no art. 8.3ª LPAC - "As cuestións litixiosas que poidan xurdir na súa interpretación - dos convénios regulados nos art. 6,7 e 8 LPAC - e cumprimento, sen prexuízo do disposto no art. 6.3ª, serán de coñecemento e competencia da xurisdición contencioso-administrativa e, no seu caso, da competencia do Tribunal Constitucional"²⁴⁵ - senón por imperativo do art. 106.1ª CE que encomenda aos Tribunais o control

²⁴³ Cfr., "Los convenios ...", cit., páx. 88.

²⁴⁴ Así por exemplo, os convénios entre o MTSS e diferentes CC.AA. durante 1985, 1986 e 1987 para a coordinación da política de emprego, nos que simplemente se establece un marco xeral de cooperación entre o organismo estatal e os autonómicos para o estudo e desenvolvemento de diferentes programas nese eido.

²⁴⁵ O que elimina a necesidade de complicados labores de interpretación do art. 3 da LXCA de 1956, de acordo co que "A xurisdición contencioso-administrativa coñecerá de (a) as cuestións relativas ao cumprimento, intelixencia e efectos dos contratos, calquera que for a súa natureza xurídica celebrados pola Administración Pública cando tivesen por finalidade obras e servizos públicos de toda a especie". Outra cousa é, como apunta PARADA VÁZQUEZ - cfr., "De las Administraciones ...", cit., páx. 80 e 81 - a de que o procedemento "impugnatorio de apelación - previsto na LXCA - no que o acto fai as veces de sentenza de primeira instancia", sexa inaxeitado para o enfrontamento procesual "entre dúas Administracións Públicas dotadas ambas e dúas de semellante potestade decisório-executiva e nun plano de igualdade xurídica e política".

da legalidade da actuación administrativa.

Este é, á máis, un extremo xa afirmado pola xurisprudencia ordinaria mesmo con anterioridade á promulgación da LPAC, como se deriva da S.TS do 16 de marzo de 1987 na que, analisando a figura dos convénios interadministrativos, considera o órgano xurisdiccional que nos mesmos os entes públicos asinantes actúan

"... como tales en una situación de igualdad y en orden a conseguir la satisfacción de intereses comunes".

Considera a sentenza que os convénios teñen natureza contratual, por canto expresan

"... una concurrencia de voluntades sobre un mismo objeto y orientadas a un específica finalidad".

Mais, é precisamente esa posición de igualdade das partes no convénio a que impide a aplicación das prerrogativas administrativas propias dos contratos administrativos, de xeito que fica

"... reservada a los Tribunales la facultad impositiva en cuanto a la ejecución de lo pactado, si no se lleva a término por las partes interesadas de común acuerdo".

En conclusión, cando o convénio conteña compromisos certos - ou, como di o TS na sentenza citada, "una concurrencia de voluntades sobre un mismo objeto y orientadas a una específica finalidad", alén dos xenéricos de cooperación ou colaboración nun sector material determinado onde os dous entes asinantes

concorran competencialmente -, por aplicación dos principios xerais dos contratos -, o cumprimento dos mesmos poderá-se esixir xudicialmente, ou, como sinalan MARTIN REBOLLO e PAÑTALEON PRIETO²⁴⁶, poderá-se impor "a obriga do seu cumprimento nos termos pactados e a esixencia de indemnizacións en caso contrario, como sinalan os art. 53 LCE e 158 e 230 do regulamento Xeral de Contratación de 25 de novembro de 1975".

Do punto de vista financeiro, menos dúbidas aínda presenta o carácter de verdadeiras obrigas ou, do outro punto de vista, de verdadeiros créditos contra da Facenda Pública, dos compromisos determinados ou determinábeis de financiamento ou de subvención contidos nun convenio interadministrativo, sempre que existe crédito orzamentario previsto ao efecto²⁴⁷, como consecuencia do art. 42 LXOrz. E mesmo, seguindo a unha consolidada xurisprudencia, cando o compromiso de gasto non conte con cobertura orzamentaria ou esta non abonde para o cobrar completamente, a Administración ficará obrigada a indemnizar ao beneficiario desa subvención nula, pola vía da responsabilidade patrimonial da Administración²⁴⁸.

Dentro aínda deste rexime externo dos convenios, dispón o art. 8.2ª LPAC

²⁴⁶ Cfr., op. cit., páx. 314 e 315.

²⁴⁷ Circunstancia esta que, como xa vimos, os art. 81.3ª e 7ª da LXOrz., tenden a asegurar.

²⁴⁸ Así, entre outras, a S.TS de 25 de xuño de 1987, na que, partindo da concepción - que nos mantemos - da subvención como acto declarativo de dereitos, declara o Tribunal que esta expectativa criada se non pode deixar

"... inane por la simple razón de que las dotaciones presupuestarias queden agotadas, pues ello conlleva la frustración de un derecho que nace en el destinatario de la norma que da cumplimiento a las exigencias legales para resultar acreedor del derecho en ellas establecido".

que

"Os convénios de Conferencia Sectorial e máis cos convénios de colaboración celebrados obrigarán ás Administracións intervintes, dende o momento da súa sinatura, agás que neles se estableza outra cousa".

Esta eficacia dos convénios dende o momento da súa sinatura, cómpre reputá-la limitada ás partes asinantes, poisque para que sexa eficaz fronte a terceiros, será precisa a súa publicación nos Diários Oficiais correspondentes, tal e como prevé o parágrafo 3º do art. 8.2ª LPAC²⁴⁹.

O terceiro dos requisitos que establece o art.8.2ª LPAC - o da comunicación ao Senado dos convénios de colaboración e máis dos de Conferencia sectorial -, non hai que considerá-lo como un requisito esencial para a validez ou a eficacia do convénio, tanto porque coa publicación do convénio nos diários oficiais correspondentes xa se pode enteirar o Senado da súa existencia, canto porque a cámara alta non dispón de facultades nengunhas de control sobor dos mesmos.

c.2) Réxime interno.

A marxe de escasas normas autonómicas que regula o proceso de formación da vontade respectiva a efectos da celebración de convénios ou outros aspectos dos mesmos (registro ...), en todo caso nengunha da CAG, a regulación máis completa deste que denominamos réxime interno dos convénios, é o contido

²⁴⁹ "Ambos e dous tipos de convénios deberán-se publicar no 'Boletín Oficial do Estado' e máis no 'Diário Oficial' da Comunidade Autónoma correspondente".

no Acordo do Consello de Ministros de 2 de marzo de 1990, que substitúe anteriores acordos da CDGPA de 13 de setembro de 1984 e 18 de xuño de 1985.

Esta regulación "interna" estatal do réxime xurídico dos convénios de colaboración entre o Estado e as CC.AA., atende aos seguintes extremos: a) autorización dos convénios; (b) subscripción, publicidade e seguimento dos convénios; (c) contido dos convénios; e d) canle orgánica para o cumprimento do propio acordo.

a) Con carácter xeral, establece-se a autorización previa da Comisión delegada do Goberno para Política Autonómica (en diante, CDGPA)²⁵⁰, autorización que se realiza unha vez elaborado o proxecto de convenio correspondente e xa concertado o seu texto coa C.A. de que se tratar. Para o cumprimento deste trámite de autorización, a unidade promotora do convenio haberá de enviar o texto do mesmo á Secretaría de Estado para as Administracións Territoriais do MAP. Especialmente cando o convenio envolva unha nova liña de colaboración, o seu texto haberá de se acompañar dunha memoria expresiva dos seus

²⁵⁰ En todo caso, o punto sétimo do Acordo prevé a posibilidade de que a CDGPA delegue no seu Secretario a autorización de determinados convénios:

- A autorización singular da subscripción de convénios que se axusten a un modelo informado favorablemente ou a un programa aprobado pola CDGPA.
- A autorización da subscripción de convénios que teñan sido informados favorablemente polo MAP ou nos que as observacións deste se refiran unicamente a aspectos formais.
- A autorización da subscripción de acordos de modificación ou prórroga de convénios en vigor.

O Secretario deberá informar á CDGPA das autorizacións emitidas por delegación.

"antecedentes e obxectivos, compromisos de colaboración dexergados e razóns que xustifican a súa subscrición". Na memoria acreditará-se tamén o cumprimento dos trámites previos de carácter preceitivo, nomeadamente, o informe do Servizo Xurídico verbo dos aspectos xurídicos do convénio.

O proxecto de convénio será obxecto de informe pola Secretaria de Estado para as Administracións Territoriais acerca do previsto no acordo, cuestións da súa competencia e, en xeral, encol do axeitamento do convénio á política governamental en materia de colaboración coas CC.AA.

Tras deste informe preceitivo - e incorporando ao texto do convénio, en caso de acordo da unidade promotora do mesmo, as observacións realizadas pola Secretaria de Estado para as Administracións Territoriais ou, en caso de discrepancia, adxuntando esas observacións -, a Secretaria de Estado submeterá o proxecto de convénio á CDGPA.

Este mesmo procedemento observará-se nos supostos de mudanzas substanciais dun convénio en vigor, entendendo por tais as modificacións dos ámbitos "subxectivo e materiais do convénio, a substitución das técnicas de colaboración e a alteración dos compromisos de financiamento" e tamén nos casos de prórroga de convénios autorizados a vixencia dos cais rematara.

Canto ás especialidades do réxime de autorización, estas refírense a determinadas clases de convénios de colaboración:

- Convénios para os que se prevexa a subscrición xeneralizada por varias CC.AA.:

neste caso, autorizado o proxecto de convénio, a subscrición do mesmo con cada C.A. terá carácter automático.

- Cando se trate de convénios de subscrición xeneralizada que conteñan compromisos financeiros para a Administración do Estado, "a unidade promotora deberá presentá-los dentro dun programa a efectos de que a Comisión o examine no seu conxunto". Este programa acompañará-se dunha memoria xustificativa dos obxectivos do mesmo, dos criterios de distribución territorial dos compromisos financeiros a cargo da Administración do Estado e as variacións que se poidan introducir para determinadas CC.AA. Neste caso, a aprobación do programa pola CDGPA determinará o carácter automático da autorización do convénio con cada C.A.

b) Fóra do caso de delegación, os Convénios serán subscritos, por parte da Administración do Estado polo Ministro ou Presidente ou Director do Organismo Autónomo ou Entidade da Seguridade Social que corresponda.

Subscrito o Convénio, o Departamento ministerial correspondente ordeará a súa publicación no BOE. Asimesmo, a unidade promotora do Convénio remesará unha copia do mesmo á Secretaría de Estado para as Administracións Territoriais, a efectos da súa constancia e rexistro.

Canto ao seguimento dos Convénios, as unidades promotoras dos mesmos informarán periodicamente á CDGPA através da Secretaría de Estado para as Administracións Territoriais da execución dos Convénios e, especialmente, do cumprimento dos compromisos financeiros que conteñan. Esta información

realizará-se através dun informe que se remitirá o primeiro trimestre de cada ano sobor do cumprimento dos Convénios vixentes; comunicando as denuncias dos Convénios subscritos e demais incidencias que se produzan na súa execución e máis tamén cumprimentando os cuestionários que periodicamente remita o MAP.

c) Polo que atinxe ao contido dos Convénios, os puntos 11º e 12º do Acordo establecen un contido normalizado dos mesmos substancialmente coincidente co establecido no art. 6.2ª da LPAC. Deste xeito, haberán de determinar cando menos os seguintes elementos:

- Títulos competenciais que fundamenten a actuación en réxime de colaboración así como as razón que a motivan.
- Orgaos asinantes.
- Obxecto do convénio, é dicer, bases, obxectivos e ámbitos materiais do réxime de colaboración²⁵¹.
- Definición dos obxectivos de asistencia técnica, coordinación e actuación conxunta previstos para facer efectiva a colaboración prevista nos correspondentes compromisos.

²⁵¹ A este respecto, o punto 11º do Acordo dispón:

"En aras dun mellor artellamento das relacións de colaboración entre o Estado e as Comunidades Autónomas e en orde a evitar a súa excesiva fragmentación, os convénios que se promovan tenderán a dexergar de forma completa unha área sectorial específica e a comprender, co maior grao de integración factíbel, as diversas técnicas de colaboración: de asistencia técnica, de apoio instrumental, de coordinación no exercicio das respectivas competencias e de cooperación ou actuación conxunta".

- Réxime de financiamento: expresión das contías dos compromisos financeiros, periodificación e identificación orzamentaría ou, no seu caso, dos instrumentos de determinación diferida das mesmas (critérios de distribución, etc.).

- Mecanismos de seguimento da execución do Convénio, no seu caso através do establecemento de órganos mixtos.

- Vixéncia, prorrogabilidade e mecanismos de denuncia e de solución de controversias.

d) O punto 13º do Convénio dispón que para facilitar o cumprimento do Acordo, as unidades promotoras dos Convénios manterán as súas relacións coa Secretaría de Estado para as Administracións Territoriais através da Secretaría Xeral Técnica ou centro directivo que teña encomendadas as relacións coas Administracións Territoriais.

C. TÉCNICAS ORGANICAS: EN ESPECIAL, AS CONFERENCIAS SECTORIAIS.

As Conferencias sectoriais adoitan ser consideradas como o paradigma dos órganos de colaboración ou cooperación. Seguramente por esta razón, a LPAC adicou o seu art. 5º ao establecemento dun estricado réxime xurídico das mesmas, completando o xa anteriormente disposto no art. 4 da LPrA²⁵². Porén,

²⁵² Dispón o art. 4 LPrA.:

1. "A fin de asegurar en todo momento a necesaria coherencia da actuación dos poderes públicos e a imprescindible coordinación, reunirán-se de forma regular e periódica, alomenos dúas veces ao ano, Conferencias Sectoriais dos Conselleiros das distintas Comunidades Autónomas e do Ministro ou Ministros do ramo, baixo a presidencia dun destes, co fin de intercambiar puntos de vista e examinar en común os problemas de cada sector e as accións proxectadas para os afrontar e os resolver".

esta "promoción" lexislativa da figura que, nun louvável intento de superar o doutrinalmente tan denostado bilateralismo nas relacións entre o Estado e as CC.AA., realiza o lexislador de 1992²⁵³ duns órganos multilaterais de colaboración como son as Conferencias Sectoriais, non nos pode facer esquecer a existencia e importancia doutros órganos bilaterais de cooperación, nomeadamente, as Comisiones Bilaterais de Cooperación entre o Estado e cada C.A.²⁵⁴, órganos sen fins ou competencias sectoriais específicas e que, fóra do art. 69 da Lei de Amelloramento do Fuero de Navarra²⁵⁵, non contan con regulación de seu no ordenamento xurídico español²⁵⁶.

2. "A convocatoria realizará-se polo Ministro competente, ben se trate de reunións ordinarias ou das extraordinarias que se celebraren para o tratamento de asuntos que non admitan demora. Neste último caso, a convocatoria poderá tamén formular-se a instancia dalgún dos seus membros".

²⁵³ Recollendo o convido nos Acordos autonómicos do 28 de febreiro de 1992, nos que se definía ás Conferencias Sectoriais como

"o meio habitual e normal, en termos de relación institucional, para artellar as actuacións das diversas Administraciones Públicas" (ponto 2º, alínea 3ª),

comprometendo-se por tanto os partidos políticos asinantes a promover

"a constitución de Conferencias naquelas áreas que aínda carecen deste instrumento e as partes consideren necesarias" (ponto 2º, alínea 4ª).

²⁵⁴ Para as relación de cooperación Estado-Generalitat de Cataluña, vid. ALBERTI ROVIRA, "La colaboración entre el Estado y la Generalidad de Cataluña", en *Autonomías*, nº 12, 1990, páx. 51 e ss.

²⁵⁵ Segundo o cal

"Todas as discrepancias que se susciten entre a Administración do Estado e a Comunidade Foral de Navarra a respecto da aplicación e interpretación da presente Lei Orgánica serán prantexadas e, no seu caso, resolvidas, por unha Xunta de Cooperación integrada por igual número de representantes da Deputación fora e da Administración do Estado, sen prexuízo da lexislación propia do Tribunal Constitucional e da Administración de Xustiza".

Preceito que como se ve, prevé un órgano específico de colaboración bilateral asimilábel ás Comisiones bilaterais de cooperación, se ben respondendo tamén ás peculiaridades do réxime foral navarro, e á conceición que nesa comunidade se ten da Lei de Reintegración e Amelloramento do Réxime Foral como Lei paccionada entre Navarra e o Estado.

²⁵⁶ Os Acordos autonómicos do 28 de febreiro de 1992, entre o PSOE e o PP fan referencia, dentro do punto 2º - "desenvolvemento do principio de cooperación" - ás Comisiones Bilaterais de cooperación, dicendo a respecto delas (alínea 11ª):

O art. 5 LPAC apenas fai referencia a unha das especies dentro do xénero dos órganos multilaterais de cooperación, ás Conferencias Sectoriais ou de primeiro nivel, definidas por FERNANDEZ FARRERES²⁵⁷ como órganos colexiados compostos por representantes ao máis alto nivel político-administrativo do Estado e das CC.AA., que teñen carácter sectorial, por bloques materiais homoxéneos, e que actúan como redes de discusión e fixación de liñas de actuación administrativa. Mais, xunto con estes, hai outros órganos multilaterais de cooperación²⁵⁸, como son os órganos de segundo nivel²⁵⁹ - formados por altos funcionarios do Estado e das CC.AA. que teñen como labor primordial preparar e discutir previamente os temas que van ser debatidos no seo dunha Conferencia Sectorial- e máis as Comisións, Relatorios ou Grupos de Traballo - formados por expertos estatais e autonómicos, que teñen como función a análise das medidas

"O desenvolvemento da cooperación através das relacións multilaterais complementa-se coa existencia de relacións bilaterais de cooperación, dando-lle pleno sentido ao principio de cooperación na medida que, mediante o desenvolvemento dos instrumentos bilaterais, non se pode dar resposta aos asuntos específicos de cada Comunidade Autónoma.

A experiencia derivada das Comisións Bilaterais de Cooperación entre as representacións das institucións estatais e autonómicas, para atender asuntos específicos de cada Comunidade Autónoma, leva a valorá-las como o alveo político máis acaído para o seu tratamento con cada unha delas.

As Comisións Bilaterais de Cooperación constitúen o instrumento máis efectivo para realizar o intercambio de información, negociacións e acordos para dar resposta ás necesidades derivadas das peculiaridades xeográficas, culturais, lingüísticas ou do contido estatutario de cada Comunidade Autónoma".

²⁵⁷ Cfr., "El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica", en "Organización Territorial del Estado: Comunidades Autónomas", IEF, Madrid, t.II, 1984.

²⁵⁸ Para unha exposición sintética da tipoloxía, composición e funcións destes órganos "menores" de cooperación, vid. "El Estado de las Autonomías", cit., páx. 126 a 130.

²⁵⁹ Por exemplo, o parágrafo 2º do punto 2º do Acordo do 29 de outubro de 1992, de institucionalización da Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas, prevé a creación dunha comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, como órgano de apoio da mesma. Esta Comisión de Expertos intergra-se, por parte da Administración do Estado, por senllos Directores Xerais, un da Secretaría de Estado para as Comunidades Europeas e outro da Secretaría de Estado para as Administracións Territoriais, e, por parte das CC.AA., por un Director Xeral ou outro cargo nomeado polo Conselleiro ou membro da sinalada Conferencia Sectorial.

administrativas concretas precisas para a execución dos Acordos acadados no seo das Conferencias Sectoriais.

Atendendo á regulación do art. 5 LPAC, dispón este:

1ª."A fin de asegurar en todo momento a necesaria coerencia da actuación das Administracións Públicas e, no seu caso, a imprescindíbel coordinación e colaboración, poderá convocar-se aos órganos de Goberno das distintas Comunidades Autónomas en Conferencia Sectorial co fin de intercambiar puntos de vista, examinar en común os problemas de cada sector e as medidas proxectadas para afrontá-la ou resolvé-los".

Por tanto, as Conferencias Sectoriais configuran-se, segundo dixemos, como órganos de carácter meramente deliberativo²⁶⁰, formado por representantes do Estado - o Ministro correspondente - e das CC.AA. - Conselleiros - do máis alto nivel.

2ª."A convocatoria da conferencia realizará-se polo Ministro ou Ministros que teñan competencias sobre a materia que vaia ser obxecto da Conferencia Sectorial. A convocatoria fará-se con antelación suficiente e acompañará-se da orde do día e, no seu caso, da documentación precisa para a preparación previa da Conferencia".

De novo, esta alínea recolle unha solución xa establecida no proxecto de LOHAPA e sancionada pola S.TC 76/1983, do 5 de agosto, e que pasou ao definitivo art. 4 LPrA. Frente á alegación do representante do Consell Executiu da Generalitat de Cataluña no sentido de que outorgar ao Ministro ou Ministros

²⁶⁰ Como non podía ser doutro xeito de repararmos no dito polo TC na sus sentenza do 5 de agosto de 1983, fundamento xurídico 3º:

"[as Conferencias sectoriais] no pueden sustituir a los órganos propios de las comunidades autónomas ni sus decisiones pueden anular las facultades decisorias de los mismos. Han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción".

estatais o poder de convocatória das Conferencias Sectoriais supoñía colocar ás CC.AA. nunha situación de subordenación hierárquica a respecto do Estado, o TC negou natureza hierárquica algunha a este poder de convocatória, lembrando á máis que

"En cualquier caso, no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente le corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación"²⁶¹.

3ª."Os Acordos que se adoptaren nunha Conferencia Sectorial irán asinados polo Ministro ou Ministros competentes e polos titulares dos órganos de Goberno das Comunidades Autónomas. No seu caso, estes acordos poderán formalizarse sob a denominación de Convénio de Conferencia Sectorial".

Precisamente, debido á natureza puramente deliberante das Conferencias Sectoriais, subliñada pola S.TC 76/1983 e recoñecida polos partidos políticos asinantes dos Acordos autonómicos do 28 de febreiro de 1992²⁶², a única posibilidade que existe de estas acadaren resultados prácticos, entendendo por tais compromisos da actuación das partes nelas representadas, é a formalización como Convénio de colaboración dos acordos logrados no seu seo.

No ámbito que principalmente nos interesa, o das relacións financeiras entre o Estado e as Comunidades Autónomas, hai dúas Conferencias Sectoriais

²⁶¹ Cfr., fdto. xco. 13º.

²⁶² Cfr., punto 2º, parágrafo 3º, no que se afirma, parafraseando ao TC, que

"Este deber de colaboración (Sentencia 1/1982) ao que están submetidos reciprocamente o Estado e as Comunidades autónomas, non implica extensión algunha das competencias. O Estado non pode tratar de impo-lo a meio da adopción de medidas coercitivas, senón buscando para as que teña de adoptar a previa conformidade das Comunidades Autónomas competentes, que por esta via participan na formación da vontade estatal (Sentencias 80/1985 e 96/1986)".

con grande relevancia e que xa teñen provocado a subscripción de diversos Convénios nese eido.

- Dunha banda, o Consello de Política Fiscal e Financeira das Comunidades Autónomas, previsto no art. 8 da LOFCA e que, pésie ser anterior á regulación das Conferencias Sectoriais da LPrA. e, por suposto, da LPAC, podemos-lo considerar como tal, sendo por tanto aplicábel en defeito do seu Regulamento Réxime Interno, aprobado polo propio Consello, a regulación dos art. 4 LPrA e 5 LPAC. Por tanto, aos Acordos deste Consello - os que aproban os sistemas de financiamento autonómico²⁶³ - podemos-los tamén considerar como Convénios de Conferencia Sectorial suxeitos ao réxime dos art. 6 a 8 LPAC.

- Cómpre tamén subliñar a importancia da Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas²⁶⁴ que é, conforme coa alínea 12 do punto 2º dos Acordos autonómicos de febreiro de 1992

"o instrumento onde debe seguir a se artellar, dunha perspectiva xeral, a participación das Comunidades Autónomas na devandita temática [relacións coas Comunidades Europeas]".

Esta Conferencia foi criada a fins de 1988²⁶⁵, no seo do MAP, estando

²⁶³ O actual para o peiodo 1992-1996, aprobado polo Consello na súa reunión do 20 de xaneiro de 1992.

²⁶⁴ Na súa reunión do 29 de novembro de 1990, esta Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas adoptou dous Acordos ou Convénios de Conferencia Sectorial: un relativo á intervención das CC.AA. nos procedimentos precontenciosos da Comisión das Comunidades Europeas e nos Asuntos relacionados co TEXC que afecten ás súas competencias e outro, que analizaremos ao estudar o réxime comunitario das axudas estatais, en materia de axudas públicas, para dar cumprimento ao disposto no art. 93 Tr.CEE.

²⁶⁵ Acerca da xénese da mesma, vid. SORIANO, "Comunidades Autónomas y Comunidad Europea: primeros pasos en la dirección correcta", na REDA nº 69, 1991, páx. 18 e ss.

integrada, por parte do Estado, polo titular do MAP²⁶⁶ e por parte das CC.AA., por un Conselleiro nomeado polo Presidente do Goberno respectivo, Conselleiro que, segundo o citado Acordo, será na Administración autonómica "o responsábel dos asuntos que integren o ámbito temático da Conferencia". Asimesmo, prevé este Acordo a posibilidade de que "en función dos temas a tratar nas reunións", poidan asistir ás mesmas "responsábeis das distintas Administracións ou expertos". A súa presidencia corresponde ao Ministro para as Administracións públicas, en tanto que a secretaria ostentará-a o Director Xeral de Cooperación Territorial do MAP.

²⁶⁶ O Acordo de Institucionalización desta Conferencia, adoptado pola mesma na súa reunión do 29 de outubro de 1992, establece como representante estatal unicamente ao Ministro para as Administracións públicas, eliminando ao Secretario de Estado para as Administracións Territoriais que tamén a integraba segundo a Resolución de 1988 que a criou.

V. A SUBVENCION COMO RELACION INTERADMINISTRATIVA.

Constitue xa unha cláusula de estilo nas diferentes sentencias constitucionais relativas ao ámbito subvencional, a reprodución da seguinte pasaxe tirada da S.TC 201/1988, do 27 de novembro, segundo o cal,

"Lo que acontece al establecerse la relación jurídica subvencional es que las respectivas competencias entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una acción conjunta, en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada ni la que el Estado tiene para asegurar la unidad de la política económica, así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones"²⁶⁷.

Dentro do que o TC denomina "relación xurídica subvencional" podemos diferenciar varios supostos:

- En primeiro lugar, a relación xurídica de subvención que se pode establecer entre dous entes públicos, é dicir, relación na que é beneficiário ou destinatário da subvención outorgada por outro (caso, p.ex., das subvencións estatais e autonómicas aos PPOS das deputacións provinciais)²⁶⁸.

²⁶⁷ Cfr., fdto. xco. 2º, reproducido, entre outras, pola S.TC 13/1992, do 6 de febreiro.

²⁶⁸ Posibilidade esta admitida con normalidade pola doutrina. Xeralmente, a única condición que se pon é a de que o ente beneficiário da subvención sexa "inferior" - de ámbito territorial máis pequeno - ao ente outorgante. Así, FERNANDEZ FARRERES - cfr., "La subvención ...", cit., pág. 206 -, entende que "se ben semella fóra de calquera dúbida - a diferéncia do que acontece coas subvencións estatais ás entidades institucionais do Estado - a posibilidade de entablar unha auténtica relación xurídica de subvención entre a Administración estatal e as entidades rexionais ou locais como consecuencia do outorgamento a estas da correspondente subvención, se tal posibilidade, diciamos, semella en todo extremo incuestionábel, non pode pasar desapercibido que baixo desa cualificación de subvención agachan-se, nun número de supostos nada infrecuente, simples dotacións financeiras e orzamentárias

- En segundo lugar, o suposto no que un ente público regula e/ou xestiona as subvencións establecidas por outro, cal será o caso da relación que se establece entre o Estado e as CC.AA. ao teren estas de regular e/ou xestionar as "subvencións de fomento"²⁶⁹ establecidas polo Estado.

Con relación ao primeiro dos supostos, podemos falar dunha verdadeira relación interadministrativa de cooperación, na medida en que, formalmente, o ente receptor sempre é libre para aceptar ou non a subvención, como veremos que acontece no caso das subvencións á cooperación local, coerentemente co carácter rogado das subvención e a súa caracterización como acto administrativo precisado de aceptación ou colaboración.

Sen embargo, no segundo caso, e en canto que a regulación e xestión das subvencións establecidas por outro ente público non supoñen o exercicio debido das propias competencias por parte deste ente regulador e/ou xestor, na medida en que non é el o destinatario final desas subvencións, entendemos que neste caso non existe liberdade para negar-se a realizar estes actos de exercicio competencial precisos para a efectividade dos dereitos de terceiros. Neste caso, ao noso ver, o carácter servicial, fiduciario, dos poderes administrativos - derivado con carácter xeral dos art. 9.1ª e 103.1ª CE - ve-se reforzado²⁷⁰. Por tanto,

a fin de que as entidades locais poidan facer fronte aos servizos e funcións cuxa xestión asumiron".

²⁶⁹ Con relación a esta categoría das "subvencións de fomento", trata-se dun termo utilizado polo TC, por primeira vez na S.TC 13/1992, fdto. xco. 6º, en contraposición ás "subvencións-dotación". Sen prexuízo do que indicaremos *infra* no capítulo correspondente, son "subvencións de fomento" as subvencións ou axudas que xa se prevén orzamentariamente como destinadas a terceiros, entanto que as "subvencións-dotación" son meras transferencias orzamentarias entre entes públicos, destinadas a financiar un determinado ente ou servizo público.

²⁷⁰ Outra cousa é, lóxicamente, instar xudicialmente a reforma destes programas para que respeiten o ámbito competencial propio ou, no plano político, pular polo establecemento de sistemas de financiamento das CC.AA. que, en garantía da autonomía política e financeira das mesmas, aumenten

neste segundo suposto, a "relación xurídica subvencional" entre o Estado e, basicamente, as CC.AA., pode establecer-se mesmo sen a participación directa da C.A. reguladora e/ou xestora: p.ex., cando a territorialización dos fondos destinados aos programas de subvencións se realiza directamente nos orzamentos estatais ou ben, nun intre posterior, através do procedemento previsto no art. 153 LXOrz., quer-se dicir, sempre que a territorialización dos fondos se produza por vías diferentes ás dos Convénios de colaboración.

Xa que logo, neste caso, non é que a relación subvencional sexa en si mesma unha relación de cooperación - falta, pode faltar, aquel requisito de voluntariedade esixido pola S.TC 214/1989 - senón que o seu desenvolvemento pode producir-se nun marco de cooperación entre os entes públicos implicados, como corresponde a materias onde os entes en relación partillan competencias, tal e como por definición acontece nesta "relación xurídica subvencional". Así, pode haber cooperación na regulación - establecendo convencionalmente o réxime xurídico do programa de axudas -, na xestión - establecendo convencionalmente a distribución dos fondos, os procedementos de xestión, o sistema de vixilancia, etc. -. Por tanto, relacións de colaboración que, segundo o TC, é desexábel que se produzan como vía de ordenar axeitadamente a concorrência competencial entre o Estado e as CC.AA. no ámbito subvencional, pero que, caso de non se produciren, non impeden o xurdimento na mesma da relación xurídica subvencional, se ben desenvolvendo-se através de canles máis formais.

a importancia dos recursos incondicionados fronte aos condicionados.

Do mesmo parágrafo transcrito da S.TC 201/1988, tira-se tamén que a "relación xurídica subvencional" pode veiculizar o exercicio por parte do Estado de competencias de coordinación ou mesmo o exercicio de potestades coordinadoras por parte do Estado en materias onde non lle corresponden, conforme co bloque da constitucionalidade, potestades de tal carácter. Como sinala o propio MAP, o que o Estado tenciona através do establecemento deses programas de subvencións en materias de competencia das CC.AA. é "indicar unha liña de actuación homoxénea para todas as CC.AA., para o que leva acabo o cofinanciamento das accións que han desenvolver estas"²⁷¹.

Por tanto, co estudo destas relacións xurídicas subvencionais tratará-se de, partindo da CE e os EE. de A., expor a situación actual destas relacións, co propósito de definir o ámbito de autonomía financeira e política dos entes territoriais subestatais que estes programas de subvencións poder pór en perigo, como o propio TC²⁷² e a Carta Europea de Autonomía Local²⁷³ teñen constatado, e que, en calquera hipótese, han de respectar.

²⁷¹ Cfr., "El Estado de las Autonomías", MAP, Madrid, 1993, pág. 135.

²⁷² Neste sentido, as Ss.TC 96/1986 e 13/1992, entre outras.

²⁷³ Segundo o art. 7 da mesma,

"Na medida do posíbel, as subvencións condicionadas ás Entidades Locais non deben ser destinadas ao financiamento de proxectos específicos. A concesión de subvencións non deberá causar prexuízo á liberdade fundamental da política das Entidades Locais, no seu propio ámbito de competencias".

CAPITULO SEGUNDO

REXIME XURIDICO DAS AXUDAS

I. INTRODUCCION.

Faremos neste epígrafe unha exposición detida do rexime xurídico aplicábel ás axudas públicas no ordenamento español, expondo a regulación estatal - contida na LXOrz. tras da reforma operada pola Lei 31/1990, de Orzamentos Xerais do Estado para 1991 -, autonómica - facendo referencia á normativa galega recollida basicamente na Lei 11/1992, de Réxime Financeiro e Orzamentario da Galiza - e local - fundamentalmente contida no RSCL e, en menor medida na LRBRL e máis na LRFL -, para expormos finalmente o réxime comunitario europeo das axudas de Estado, en canto impoña límites que teñan de seren tidos en conta polas devanditas instancias públicas estatais.

II. REXIME DAS AXUDAS PUBLICAS ESTATAIS. OS ART. 81 E 82 DA LXOrz.

Como xa apuntamos, a Lei 31/1990, do 27 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para 1991, introduciu na LXOrz. dous longos preceitos, os art. 81 e 82, que veñen ofrecer o marco xurídico básico para a acción pública a meio de axudas e subvencións.

Deste punto de vista, se non se pode discutir acerca da necesidade desta regulación que viña sendo reclamada pola doutrina había tempo²⁷⁴, si que é ao noso ver criticábel a súa introdución nunha denominada por GONZALEZ NAVARRO "Lei omnibus", como é a de Orzamentos Xerais do Estado, e mesmo a súa inserción nunha lei ordenadora do gasto público, como é a LXOrz., inserción que determina toda un prisma a respecto das axudas e subvencións públicas: o da súa consideración como gasto público, esquecendo quizais unha regulación máis garantista dos dereitos dos cidadáns que a acción subvencional pública pode comprometer. Perspectiva, xa que logo, case que exclusivamente

²⁷⁴ Así, FERNANDEZ FARRERES - cfr., op. cit., páx. 34 e 35 - ou MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ - cfr., "La actividad ...", páx. 754 e 755 -, nas que pon de manifesto este autor como "frente á importancia práctica do "fomento", o ordenamento xurídico ofrece en España unha notábel caréncia de regras xerais, un grande espaxamento normativo, sempre conxuntural e as máis das veces de nivel simplemente regulamentario".

Con todo é claro que esta nova regulación das axudas e subvencións públicas non enche aquelas arelas doutrinarias, como reconece o propio Subdireitor Xeral da IXAE, ALCALDE HERNANDEZ - cfr., "La nueva regulación de la gestión de las ayudas y subvenciones", PGP nº 4, 1991, páx. 88 -, para quen a reforma é apenas "un primeiro, mais necesario, avance dunha ulterior e completa lei de subvencións".

financeira como ven ratificar a propia E. de M. da Lei 31/1990, ao dicir que "a nova regulación tenciona dexergar na súa totalidade os diferentes aspectos que inciden no proceso de concesión de subvencións e axudas públicas", e máis que "ten como finalidade non só encher un baleiro normativo existente até a actualidade, senón server de xeito eficaz de instrumento de control do gasto público, mirando por unha eficiente e correcta utilización do mesmo"²⁷⁵

Eis porque os art. 81 e 82 LXOrz. conteñen unha detallada regulación das obrigas do beneficiário, tendente a garantir a efectiva aplicación dos fondos á finalidade prevista na concesión e establece tamén un minucioso rexime sancionador, mais sen avanzar practicamente nada no camiño da consideración das axudas e subvencións non só como gastos públicos, senón tamén como medios imprescindíbeis para a efectividade de determinados dereitos e principios afirmados e garantidos pola CE de 1978²⁷⁶.

²⁷⁵ Neste sentido, tampouco LAFUENTE BENACHES - cfr., "Régimen jurídico de las subvenciones estatales en la Ley de Presupuestos 31/1990, de 27 de diciembre", publicado na RVAP, nº 30, 1991, páx. 240 -, considera un acerto "a regulación do rexime xurídico das subvención nunha norma das características da Lei de Orzamentos, tanto polo inusual(sic), canto porque a súa función primordial non é precisamente fixar as regras básicas e fins específicos conforma aos cais distribuir as subvencións". Pola contra, entende esta autora que "existen razóns con peso abondo que farian, nuns casos, comenente e noutros mesmo necesario do punto de vista constitucional, a regulación por lei desta forma de actividade administrativa na súa dupla consideración da función de fomento como actividade de prestación e de intervención administrativa".

²⁷⁶ Así por exemplo non se avanza nada ou case que nada na aplicación do principio de legalidade ás subvencións, principio que se garante apenas polo que á legalidade orzamentaria fai relación. Para o resto, como habemos ver, permítese que sexan os Departamentos ministeriais concedentes quen establezan - loxicamente, a meio de normas regulamentarias - as bases reguladoras da concesión. Resolve deste xeito a LXOrz. un debate que tiña motivado estas páxinas de doutrina, co establecemento dun simple "principio de xuridicidade", a meio dunha delegación xenérica a normas regulamentarias (Vid. por todos o resumo que do estado da cuestión na doutrina española realiza LAGUNA DE PAZ, "Las empresas ...", cit., páx. 171 e ss.).

Isto, por suposto, sen prexuízo da necesidade de que certas axudas e subvencións estatais teñan de se establecer por Lei, concretamente nos seguintes casos:

- Incidencia das axudas nalgún dos dereitos fundamentais do primeiro nivel - art. 14 a 38 CE -, conforme coa reserva de Lei establecida para estes supostos polo art. 53.1º CE, necesidade de Lei que é confirmada pola xurisprudencia constitucional española: v.gr., as Ss.TC do 5 de febreiro, 18 de maio

1. AMBITO DE APLICACION.

Conforme co art. 81.1º LXOrz., "as normas contidas nesta sección son de aplicación ás axudas e subvencións²⁷⁷ públicas cuxa xestión corresponda na súa totalidade á Administración do Estado ou aos seus Organismos Autónomos, sen prexuízo do disposto na alínea 11 deste mesmo artigo", alínea 11 do art. 81 LXOrz. segundo coa que "no relativo ás subvencións e axudas xestionadas por entes territoriais, poderán establecer-se, a meio de convénios coa Administración do Estado, órganos específicos para o seguimento e avaliación daquelas" e que *sensu contrario* indica que cando a xestión corresponda ás CC.AA.²⁷⁸, será a estas a quen corresponda a xestión nos amplos termos nos que esta se entende nos art. 81 e 81 LXOrz.: dende a convocatória até a inspeición e a sanción.

e 29 de xuño de 1990, en materia de subvencións a centros docentes.

- Cando as normas que institúan as axudas teñan o carácter de normas básicas, conforme coa xurisprudencia do TC que insiste máis de cada vez nas esixencias formais das normas básicas.

- Caso de se acharen as axudas ou subvencións inseridas dentro dun plano económico, conforme coa reserva de Lei establecida para este suposto polo art. 131.1º CE.

- E, do punto de vista da legalidade orzamentaria, lóxicamente, as axudas ou subvencións que requiran un suplemento de créditos.

²⁷⁷ Termos de "axuda" e de "subvención" que, aos efectos da LXOrz., cómpre entender como sinónimos nos termos que se sinalan no texto. Non estamos pois de acordo con LAFUENTE BENACHES - cfr., "Régimen jurídico de las subvenciones estatales en la Ley de Presupuestos 31/1990, de 27 de diciembre", RVAP nº 30, 1991, páx. 241 -, quen diferencia entre axudas e subvencións entendendo que no caso destas últimas existe unha afectación da atribución patrimonial a fondo perdido ao fin concreto de interese xeral que motiva o seu outorgamento, afectación que non existe para esta autora no caso das axudas. Para alén de que esta contraposición é, ao noso ver, trabucada - por canto as subvencións constitúen unha *species* dentro do *genus* axudas -, a afectación existe en todas as axudas públicas, tal e como se deriva do inciso final do art. 81.2º.a) LXOrz. - "... fomentar unha actividade de utilidade ou interese social ou para promover a consecución dun fin público" - e confirma MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ - cfr., "La actividad ...", cit., páx. 763 -, cando lembra que "as axudas públicas non se outorgan simplemente para mellorar a situación económica do beneficiario, senón para lograr unha determinada finalidade de interese público a meio da efectiva e máis doada realización polo beneficiario dunha actividade ao cofinanciamento do cal van dirixidas as axudas".

²⁷⁸ E seguindo á consolidada doutrina do TC que consagra o principio xeral de execución autonómica das axudas establecidas polo Estado en materias da competencia, alomenos, executiva das CC.AA., doutrina resumida na S.TC 13/1992, do 6 de febreiro.

Doutra banda, o art. 81.2º afirma o carácter subsidiario que esta regulación ten verbo das normas especiais que regulan cadansua axuda ou subvención, aplicando-se con este carácter a:

- "a) A toda disposición gratuita de fondos públicos realizada polo Estado ou os seus Organismos Autónomos a prol de persoas ou Entidades públicas e privadas, para fomentar unha actividade de utilidade ou interese social ou para promover a consecución dun fin público". (art. 81.1º. a)

Este art. 81.1º.a) clarexa que se ten de entender por "axudas e subvencións" aos efectos da LXOrz.: subvencións en sentido amplo, excluídas as subvencións *in natura*²⁷⁹, ou, dito doutro xeito, as denominadas "técnicas subvencionais"²⁸⁰, é dicir, alén das subvencións entendidas en sentido estricto²⁸¹, aquelas outras figuras que consisten nunha atribución patrimonial a fondo perdido²⁸². Isto supón excluír da definición legal ás medidas de incentivo

²⁷⁹ Exclusión lóxica, atendendo ao carácter orzamentario da norma que atende principalmente ao control do gasto público, como xa dixemos.

²⁸⁰ Segundo a idea utilizada por FERNANDEZ FARRERES (cfr., op. cit., páx. 45).

²⁸¹ Para FERNANDEZ FARRERES - cfr., op. cit., páx. 75 e ss. e 267 e 268 -, a subvención en sentido estricto consiste nunha "atribución patrimonial pública - en diñeiro ou en especie - de carácter non devolutivo, realizada a prol dunha persoa privada ou pública e afectada ao fin que motiva o seu outorgamento: a realización ou comisión polo beneficiario dunha actividade ou dun resultado que lle é propio e particular, no seu exclusivo beneficio, se ben obxectivamente presenta un interese xeral e público que motiva o outorgamento da axuda".

Encol do concepto de subvención, vid. tamén as páx. 480 a 484 do vol. I do "Derecho Administrativo Económico", de S. MARTIN RETORTILLO-BAQUER, La Ley, Madrid, 1988.

²⁸² Caso, nomeadamente das primas ou dos premios, figuras excluídas por FERNÁNDEZ FARRERES do concepto estricto de subvención (cfr., op. cit., páx. 267 e ss.).

Cómpre tamén excluír do concepto legal de axudas e subvencións, como sinala ALCALDE HERNÁNDEZ - cfr., "La nueva regulación ...", cit., páx. 88 e 89 -, outras transferencias estatais, como é o caso das prestacións estatais de seguridade social, tanto as de carácter contributivo como as non contributivas de asistencia social.

que non supoñen unha verdadeira atribución patrimonial, entendendo por tal un efectivo desprazamento patrimonial²⁸³. Figuras tais como as exencións ou bonificacións fiscais e tamén os créditos concertados en condicións máis vantaxosas que as de mercado²⁸⁴. Segundo ao criterio apuntado, sería tamén problemática a inclusión dos anticipos²⁸⁵ dentro do concepto legal de "axudas e subvencións" da LXOrz.: verbo destes, a exclusión produce-se por non se poderen considerar como "atribucións patrimoniais gratuitas", entendendo o carater gratuito, loxicamente, non como "liberal", senón como "non devolutivo"²⁸⁶ ou, no dicer de FERNANDEZ FARRERES, no sentido de que "o patrimonio do beneficiário, ao tempo que se arriquece, non experimenta detrimento patrimonial ningún, redundando asemade no seu próprio beneficio - ou, alomenos, non o prexudicando necesariamente - os efectos derivados do cumprimento da carga resultante do carater afectado da subvención"²⁸⁷. En fin, esta consideración da gratuidade das subvención é aceptada pola xurisprudencia do TS, da que é boa mostra a S. do 20 de setembro de 1990, conforme coa cal

²⁸³ E dicer, aquel concepto de atribución patrimonial sostido por BEKKER: "aqueles negocios jurídicos que producen a transferencia dun dereito subxectivo dun patrimonio a outro patrimonio" (cita tomada de DíEZ PICAZO, "Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial" vol. I, Tecnos, Madrid, 1988).

²⁸⁴ Mesmo no caso de créditos concertados polo beneficiário con entidades crediticias privadas con subsidiación pública dos xuros, tampouco existe - do punto de vista do beneficiário - un verdadeiro desprazamento patrimonial. Existe un aforro de gasto que dun punto de vista económico, non xurídico, produce un arriquecemento análogo ao das subvencións, o mesmo que acontece no caso das exencións ou beneficios fiscais.

²⁸⁵ Verbo da figura do anticipo, con relación aos contemplados pola Lei de Fomento da Mineiría, do 4 de xaneiro de 1977, vid. FERNÁNDEZ FARRERES, op. cit., páx. 109 e ss.

²⁸⁶ A prohibición ex art. 27.1º RSCL das subvención que obedezan á mera liberalidade, ven reforzada e ampliada para todas as Administracións pola CE - art. 9.1º e 103.1º - e máis tamén polo propio art. 81.1º.a) LXOrz., ao establecer como finalidade xeral das subvencións e axudas o da súa afectación ao fomento dunha actividade de utilidade pública ou interese social ou para promover o logro dun fin público, como xa vimos anteriormente.

²⁸⁷ Cfr., op. cit., páx. 411.

"en materia de subvenciones, el ánimo de liberalidad implícito en la gratuidad (sic) del beneficio, aunque compartido con otras previsiones típicas de la política de fomento, dota a la oferta de la Administración de un márgen de autonomía en la selección de los concursantes favorecidos de filiación más próxima a la discrecionalidad, pero al tener que sujetarse a las condiciones establecidas en el marco de un régimen jurídico, existen sin duda elementos reglados en el acto, asequibles a la función jurisdiccional revisora, susceptibles de provocar una declaración de nulidad".

Polo que atinxe ao caraiter afectado das axudas e subvencións, a referéncia ao caraiter esencial deste elemento recolle-se na LXOrz., como xa dixemos, na letra a) da alínea 2ª do art. 81. A utilización dos verbos "fomentar" e "promover", indica-nos que se está a facer referéncia ao fomento como fin e non como modo tecnicamente definido da acción administrativa. Louvábel perspeitiva, tanto polo seu acaimento ao uso que destes termos se realiza na CE, canto por seguir neste punto o vieiro marcado pola máis recente doutrina española que se ten debuzado no estudo da acción investigadora da Administración²⁸⁸. Doutra banda, do uso diferenciado de ambas e duas expresións - "fomentar ..." e "promover ..." - se pode inferir a receición legal da tradicional contraposición entre subvencións de actividade e *idem* de resultado²⁸⁹, xa apuntada no seu momento por JORDANA e reiterada na mesma LXOrz. máis adiante no art. 81.4ª²⁹⁰.

- "b) A calquera caste de axuda que se outorgue con cárrago do Orzamento do Estado ou dos seus Organismos Autónomos e ás subvencións ou axudas

²⁸⁸ E, de novo, salientar de entre eles a MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, para quen - cfr., "La actividad ...", cit., páx. 756 - "cómpre (...) devolver inteiramente a noción de fomento ao eido do que non debeu ser extraída; o dos fins da actividade pública".

²⁸⁹ Neste sentido LAFUENTE BENACHES, cfr., op. cit., páx. 241.

²⁹⁰ Preceito que ao se referir aos beneficiarios da subvención, di que estes son quen se atopen "na situación que lexitime a súa concesión" ou quen "realicen unha actividade que fundamente o seu outorgamento".

financiadas, en todo ou en parte, con fondos da Comunidade Económica Europea"(art. 81.1ª.b).

A pertinencia deste parágrafo a respecto do anterior é claro polo que atinxe ás axudas financiadas en todo ou en parte con fondos comunitarios, poisque se trata, como apunta ALCALDE HERNANDEZ, "dun suposto no que se ten xeralizado un procedemento de execución extraorxamentaria"²⁹¹. Pola contra, non se alcanza a ver a diferenza ou a novidade que o primeiro dos supostos dexergados neste preceito introduce a respecto do art. 81.1ª.a., a non ser que eses "calquera tipos de axuda que se outorguen con cargo ao orzamento do Estado" fronte ás "disposicións gratuítas de fondos públicos realizadas polo Estado ou polos seus Organismos Autónomos" da aline a., pretendan introducir dentro do ámbito de aplicación da nova regulación das axudas e subvencións públicas a aquelas que son xestionadas polas que a LXOrz. denomina "Entidades colaboradoras", referencia que en todo caso sería incorrecta, poisque en ambos e dous supostos o ente competente para outorgar subvencións e axudas serán os titulares dos diferentes Departamentos Ministeriais e os Presidentes ou Directores dos Organismos Autónomos no seu caso ou, cando o gasto a aprobar sexa superior a 2000 millóns de pta., o Consello de Ministros. O ente concedente non varia en ambos e dous supostos, sendo a función das entidades colaboradoras meramente administrativa, de trámite, como se tira da análise do art. 81.5ª.4º

²⁹¹ Cfr., op. cit., pág. 89. Para este autor, o art. 81.2ª.b) ven delimitar o concepto de axudas e subvencións dun punto de vista financeiro, ao esixir que a súa concesión resulte dun procedemento de execución de crédito orxamentarios. Esta precisión non semella necesaria, por canto se trata dunha esixencia xa derivada, atendendo ao carácter esencialmente público das axudas e subvencións, do art. 134.2ª CE - "Os Orzamentos Xerais do Estado (...) inclúen a totalidade dos gastos e ingresos do Sector Público estatal" - e sancionada coa nulidade, como expresión do principio de legalidade orxamentaria, polo art. 60 LXOrz.

LXOrz., que establece as obrigas destas entidades colaboradoras²⁹².

2. SUXEITOS DA RELACION SUBVENCIONAL.

A. ENTES COMPETENTES PARA O OUTORGAMENTO.

O art. 81.3ª LXOrz., dispón que os órganos competentes para o outorgamento das subvencións "dentro do ámbito das suas competencias" e "prévia consinación orzamentaria para ese fin", serán:

- Con carácter xeral, os titulares dos Departamentos ministeriais e os Presidentes e Directores dos Organismos Autónomos, no seu caso, competencias que poden ser obxecto de delegación²⁹³.
- Excepcionalmente, para o caso de o gasto sobardar os 2000 millóns de pta., cumprirá Acordo do Consello de Ministros.

B. BENEFICIARIOS.

Conforme co art. 81.4ª LXOrz., e atendendo ás dúas modalidades de subvencións de actividade e subvencións de resultado, terán a consideración de

²⁹² Entrega/pagamento dos fondos, verificación do cumprimento das condicións determinantes da concesión, xustificación da aplicación dos fondos e submetemento ás actuacións fiscalizadoras sobre a xestión dos fondos, por parte da entidade concedente ou da IXAE ou o TCu.

²⁹³ Vid. o art. 13 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de Réxime xurídico das Administracións Públicas e do Procedimento Administrativo Común.

beneficiários os destinatários²⁹⁴ dos fondos públicos quen:

- Teñan de realizar a actividade que motivou o seu outorgamento, ou
- se achen en situación que lexítima a súa concesión.

A propia alínea 4ª do art. 81 LXOrz. enumera as seguintes obrigas do beneficiário:

"a) Realizar a actividade ou adoptar o comportamento que fundamenta a concesión da subvención".

"b) Acreditar perante a entidade concedente ou a entidade colaboradora, no seu caso, a realización da actividade ou a adopción do comportamento, así como o cumprimento dos requisitos e condicións que determinen a concesión e disfrute da axuda"²⁹⁵.

²⁹⁴ Encoi da diferenciación entre "beneficiário" e "destinatário" das axudas e subvencións, vid. LAGUNA DE PAZ, "Las empresas públicas ...", cit., páx. 92. Para este autor, "beneficiários das axudas poden sê-lo tanto os entes públicos (axudas interadministrativas) como os particulares. En ocasións, entre o suxeito activo - dispensador da axuda - e o suxeito pasivo - beneficiário da mesma -, meia un terceiro elemento subxectivo, o nudo destinatário. Trata-se de supostos de outorgamento indirecto da axuda que, como vemos, dan lugar a un desdoblamento do elemento pasivo da relación. Nestes casos, o destinatário é un mero receptor material da axuda que non obtén vantaxe nengunha con ela. A axuda chega ao beneficiário pola conexión ou vincallo esterito que ten a súa actividade coa do destinatário". Como exemplo deste desdoblamento destinatário-beneficiário, achaga LAGUNA o exemplo dunha subvención concedida aos labregos para a compra de maquinaria agrícola española, co fin de compensar o seu máis alto prezo. Razona esta autor que neste suposto o labrego destinatário da axuda non é o beneficiário da mesma, poisque non obtén vantaxe nengunha con ela, senón que o beneficiário será o fabricante español de maquinaria agrícola.

Ao noso ver, esta apuntada por LAGUNA é unha diferenciación puramente teórica, que non produce efecto nengún polo que á aplicación do réxime xurídico da LXOrz. atinxe: para este, atende-interesa apenas quen for destinatário da axuda, con independencia de se é o verdadeiro beneficiário ou un nudo destinatário, aos efectos de o considerar suxeito ás obrigas, inspeicións e sancións nel previstas.

²⁹⁵ Obriga desenvolvida con carácter xeral polo D. 2784/1964, do 27 de xullo, referido precisamente á xustificación das subvencións concedidas con cargo aos Orzamentos Xerais do Estado e das Entidades estatais autónomas, que segue vixente a salvo do seu axeitamento á nova regulación do TCu., que establece a obriga de rendimento de contas para todos os perceptoros de axudas con cargo aos Orzamentos Xerais do Estado (cfr., art. 34 da Lei 7/1988, do 5 de abril, de Funcionamento do Tribunal de Contas).

Segundo a ALCALDE HERNANDEZ - cfr., op. cit., páx. 91 -, "se ben podía encontrarse na

"c) O submetemento ás actuacións de comprobación a realizar pola entidade concedente ou a entidade colaboradora, no seu caso, e ás de control financeiro que corresponden á IXAE, en relación coas subvencións e axudas concedidas e ás previstas na lexislación do TCu."²⁹⁶.

"d) Comunicar á entidade concedente ou á entidade colaboradora no seu caso, a obtención de subvencións ou axudas para a mesma finalidade, procedentes de calquera Administración ou poderes públicos nacionais ou internacionais".

C. ENTIDADES COLABORADORAS.

O art. 81.5º LXOrz., prevé como unha posibilidade ás entidades colaboradoras, que poden ser introducidas - para realizaren a "entrega" e "distribución" dos fondos -, nas bases reguladoras das axudas e subvencións.

Conforme co parágrafo 2º desta alinea 5ª do art. 81 LXOrz., poden ser entidades colaboradoras as persoas públicas e privadas que reunan "as condicións de solvencia e eficacia que se estableceren"²⁹⁷. E claro que, no caso de subvencións establecidas polo Estado e a xestionar polas CC.AA., conforme coa doutrina do TC que establece a súa competencia xeral de execución das axudas

normativa anterior (D.2784/1964) fundamento desta obriga de xustificación perante o propio órgano xestor, e ela viña sendo recollida na práctica totalidade de normas particulares de das distintas subvencións, resultaba comenente a súa reafirmación legal e xeral, eliminando os equívocos que poderían suscitar-se da redacción do anterior artigo" (o anterior art. 82 da LXOrz.).

²⁹⁶ Polo que atinxe ao control financeiro da IXAE, vid. o RD. 1124/1978, do 12 de maio, que desenvolve, co carácter de instrución provisoria, as normas relativas aos Servizos de Intervención e Control contidas na LXOrz. Verbo dos controis previstos na lexislación do TCu., vid. a supra citada Lei 7/1988, do 5 de abril, de Funcionamento do TCu., principalmente o seu cap. IV, art. 34 a 38, expresivamente titulado "Do exame e comprobación das contas xerais e parciais das entidades integrantes do sector público e das dos percetores ou beneficiarios de subvencións e axudas do referido sector".

²⁹⁷ Concretamente sinala o art. 81.5ª.2º que "a estes efectos poderán ser consideradas entidades colaboradoras, as Sociedades estatais, as Corporacións de Dereito Público e as Fundacións que estean baixo do protectorado dun Ente de Dereito Público, así como as persoas xurídicas que reuniren as condicións de solvencia e eficacia que se estableceren".

estabelecidas e, no seu caso, reguladas polo Estado en materias da súa competencia, as CC.AA. non se poden subsumir nesta simple categoria de entidades colaboradoras, tanto polo feito de que o ámbito de aplicación da Lei, como xa vimos, non as abrangue²⁹⁸, canto porque as Entidades colaboradoras, ex art. 81.5ª.3º, actúan "en nome e por conta do Departamento ou Organismo concedente a todos os efectos vencellados coa subvención ou axuda que, en caso nengún, se considerarán integrantes do seu patrimonio".

Esta previsión legal, á parte de recoller unha práctica amplamente estendida, fai-se eco tamén dunha consolidada xurisprudencia constitucional que recoñece a determinadas entidades, non integradas orgánicamente na Administración nen necesariamente configuradas como entes de Dereito Público, o carácter de "formacións sociais con relevancia constitucional" que coaduxuan á procura do interese xeral que xa non é, no Estado social, monopólio da Administración²⁹⁹.

No caso das entidades colaboradoras, e a salvo do que dispoñan as bases reguladoras das correspondentes subvencións ou axudas, é de aplicación o previsto no art. 15 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, LPAC, verbo da figura da "encomenda de xestión", por canto as funcións das entidades colaboradoras ás que fai referencia a alínea 5ª do art. 81 LXOrz., poden subsumir-se na

²⁹⁸ Lembremos que o art. 81.1ª LXOrz. establece que a regulación contida nos art. 81 e 82 LXOrz. é de aplicación ás "axudas e subvencións públicas (sic) cuxa xestión corresponda na súa totalidade á Administración do Estado ou aos seus Organismos Autónomos", sen prexuízo do disposto no art. 81.11ª, que prevé a vía dos convénios de cooperación para o establecemento de órganos mixtos de seguimento, no caso de seren as axudas establecidas polo Estado xestionadas por outros entes territoriais.

²⁹⁹ Vid. as Ss.TC 18/1984, referida ás Caixas de Aforros; 20/1985, relativa aos sindicatos; e 146/1986, canto ás entidades privadas de asistencia social.

categoría de "actividades de carácter material, técnico ou de servizos da competencia dos órganos administrativos ou das entidades de dereito público", ás que o citado art. 15.1º da LPAC fai referencia. Cómpre, no caso de que a entidade colaboradora sexa unha unha persoa xurídica privada, termos en conta a remisión que á lexislación de contratos do Estado realiza o art. 15.5ª LPAC e máis tamén a exclusión do inciso último deste preceito que proíbe a encomenda a persoas ou entidades suxeitas ao Dereito privado de "actividades que, segundo a lexislación vixente, teñan de se realizar con suxeición ao Dereito Administrativo", prevención que, para estes supostos acentúa máis, se cabe, o carácter puramente material que ás funcións ou actividades susceptibles de encomenda esixe o art. 15.1ª LPAC³⁰⁰.

Deste xeito, se as funcións asumíbeis polas Entidades colaboradoras son as de "materializar unha distribución de fondos xa acordada", ou as de "asumir facultades concretas de xestión, comprobación ou mesmo certificación concreta de importes"³⁰¹, esta última estaría vedada, ao noso ver, para as entidades colaboradoras privadas.

³⁰⁰ Sería, por pormos un caso, o suposto das entidades crediticias privadas que actúen como entes colaboradores da Administración para a entrega e distribución dos fondos ou tamén o das cooperativas agrarias que realizan esta mesma operación para as axudas concedidas aos seus socios.

³⁰¹ Seguindo a ALCALDE HERNANDEZ, op. cit., páx. 91. No mesmo lugar achega este autor posibles exemplos de entidades colaboradoras: "As diferentes Xerencias e Fondos de Promoción de Emprego constituídos no eido da normativa de reconversión e reindustrialización; as Deputacións Provinciais, canto ás subvencións dentro da cooperación económica do Estado aos investimentos das Entidades Locais (RD. 665/1990); o Consello Xeral da Avogacía, no que se refire ás subvencións correspondentes á defensa en turno de oficio e asistencia letrada ao detido (RD 118/1986) e, quizais, as Federacións Desportivas en tanto poidan efectuar tarefas de distribución de subvencións".

Polo que atinxe ao exemplo das Deputacións Provinciais, coherentemente co apuntado supra no texto a respecto das CC.AA., entendemos que non se trata dun caso de xestión de subvencións a meio dunha entidade colaboradora, senón dun caso de exercicio por parte da Deputación dunha competencia propia e suxeita, en xeral, ao réxime previsto no art. 81.11ª LXOrz.

En fin, segundo a alínea 5ª, parágrafo 4º do art. 81 LXOrz., son obrigas das Entidades colaboradoras, as seguintes:

"a) Entregar aos beneficiários os fondos recibidos de acordo cos criterios estabelecidos nas normas reguladoras da subvención ou axuda.

b) verificar, no seu caso, o cumprimento e efectividade das condicións determinantes para o seu outorgamento.

c) Xustificar a aplicación dos fondos percebidos perante a Entidade concedente e, no seu caso, entregar a xustificación apresentada polos beneficiários³⁰².

d) Submeter-se ás actuacións de comprobación que verbo da xestión dos devanditos fondos poida efectuar a entidade concedente, e ás de control financeiro que realice a IXAE e aos procedimentos fiscalizadores do TCu."

3. O PROCEDIMENTO SUBVENCIONAL.

Conforme co art. 81.6ª LXOrz., as subvencións e axudas outorgarán-se conforme cos principios de "publicidade, concorrência³⁰³ e obxectividade". Engade o parágrafo 2º desta norma que "aos tais efectos, e polos Ministros correspondentes, establecerán-se, caso de non existiren e previamente á disposición dos créditos, as oportunas bases reguladoras da concesión. As devanditas bases aprobarán-se por OM., previo informe dos Servizos Xurídicos correspondentes, serán obxecto de publicación no BOE e conterán, como mínimo, os seguintes extremos:

³⁰² Vid. supra o dito a respecto da obriga de xustificación do beneficiário.

³⁰³ Encol dos concursos de concesión de beneficios, para o eido concreto da execución de planos económicos, vid. DÍAZ LEMA, "Subvenciones ...", cit., páx. 109 e ss.

- Definición do obxecto da subvención.
- Requisitos que haberán reunir os beneficiários para a obtención da subvención ou axuda e forma de os acreditar.
- As condicións de solvencia e eficacia que teñan de reunir as persoas xurídicas ás que se refire o parágrafo 2º da alínea 4ª deste artigo.
- Prazo e forma de xustificación por parte do beneficiário ou da Entidade colaboradora no seu caso, do cumprimento da finalidade para a que se concedeu a subvención e da aplicación dos fondos precebios.
- No suposto de se dexergar a posibilidade de se efetuaren antecipos de pagamento sobor da subvención concedida, a forma e contía das garantías que, no seu caso, haberán aportar os beneficiários.
- As medidas de garantía a prol dos intereses públicos que se poidan considerar precisas, así como a posibilidade, nos casos que expresamente se prevexan, de revisión das subvencións concedidas.
- Forma de cenceder a subvención.
- Obriga do beneficiário a facilitar tanta información lle for requirida polo TCu."

En todo caso, prevén-se de seguido excepcións a estes principios xerais de concorrência e publicidade. Polo que atinxe ao de publicidade:

"Non será precisa a publicidade cando as axudas ou subvencións teñan asignación nominativa nos Orzamentos Xerais do Estado ou o seu outorgamento e contia resulten impostos para a Administración en virtude de normas de rango legal".

Canto ao de concorrência, di o último parágrafo³⁰⁴ da alinea 6ª do art.

81 LXOrz., que:

"Cando a natureza ou finalidade da subvención así o esixir, a sua concesión realizará-se por concurso. Neste suposto, a proposta de concesión das subvencións realizará-se ao órgano colexiado que terá a composición que se estableceza nas bases reguladoras da subvención".

Os termos nos que se concibe esta excepción ao principio de concorrência, consagra unha ampla discrecionalidade administrativa á hora de efetuar a meio de concurso a concesión de axudas e subvencións, apenas cando a "finalidade ou natureza da subvención o esixiren", en fórmula que supón un recuamento mesmo a respecto da regulación do RSCL, regulación que muitos autores propugnaban aplicar ás demais Administracións do Estado á parte da local³⁰⁵, e que, á parte de permitir a concesión directa de subvencións cando a contia total das subvencións así concedidas non sobarden o 1% do orzamento ordinario da Corporación Local³⁰⁶, establecía como regra xeral para as axudas de carácter docente e de "estímulo de actividades artísticas" a da concesión por "oposición ou concurso de méritos, que xulgarán Tribunais, Xurados ou Comisións cualificadoras"³⁰⁷, e para o resto das subvencións se realizaba, aos efectos da

³⁰⁴ O penúltimo, pola sua banda, prevé que "Os Departamentos ministeriais e os Organismos Autónomos efetuarán a avaliación dos obxectivos a conseguir por meio da subvención, através das normas e procedimentos xerais que se establezan".

³⁰⁵ Neste sentido, FERNÁNDEZ FARRERES, "La subvención ...", cit., páx. 549 e ss.

³⁰⁶ Art. 27.3ª RSCL.

³⁰⁷ Art. 29.1ª RSCL.

sua concesión³⁰⁸, unha remisión á normativa de contratos aplicábel ás Corporacións Locais. Pola contra, na nova regulación da LXOrz., e contra do que semellaria derivarse dos principios de concorrência e publicidade informadores do procedemento subvencional ex art. 81.6º LXOrz., os procedementos concursais de concesión son unha excepción que depende, ao fin, do simples criterio do Departamento ministerial que redacte as bases reguladoras da subvención ou axuda.

Polo que atinxe ao pagamento das subvencións e axudas, o parágrafo 2º da alínea 7ª do art. 81 LXOrz.³⁰⁹ remite-se ao que dispoña cadansua norma reguladora, polo que se refire á posibilidade de efectuar antecipos de pagamento, garantías a prestar polo beneficiário, etc.³¹⁰. Apenas se establece que "os beneficiários das subvencións haberán de acreditar previamente ao cobramento e na forma en que se determine polo MEF, que se achan ao corrente das súas obrigas tributárias e fronte á Seguridade Social" (art. 81.7ª.2º LXOrz.)³¹¹.

³⁰⁸ Sen que, contra do entendido por algúns autores, probase esta remisión a natureza contratual das subvencións.

³⁰⁹ O parágrafo 1º deste preceito, pola súa banda, expresa unha voluntarista previsión, chamada a ter a mesma - nula - eficacia que a do art. 129.3º LPA, de elaboración dunha táboa de vixencias con carácter previo á formulación de calquera proxecto de nova disposición administrativa. Con efecto, di o devandito preceito da LXOrz. que "Os Ministérios, Organismos e Entidades ás que se refire o presente artigo, publicarán trimestralmente no BOE as subvencións concedidas en cada período, con expresión do Programa e crédito orzamentario ao que se imputen, Entidade beneficiaria, cantidade concedida e finalidade ou finalidades da subvención". A diferenza do art. 129.3º LPA, que sancionaba coa nulidade a infracción do mandado nel contido, o art. 81.7ª.1º LXOrz. xa non establece consecuencia nengunha para o caso de incumprimento, o que xa é indicativo de abondo acerca do grao de cumprimento que o mesmo pode acadar.

³¹⁰ Vid. supra o comentario ao art. 81.6º LXOrz.

³¹¹ Vid. a OM de Economía e Facenda do 28 de abril de 1986, que establece con carácter xeral o contido do deber de xustificación do cumprimento de obrigas tributarias por parte dos beneficiários de subvencións concedidas con cargo aos Orzamentos Xerais do Estado, e tendo en conta a exoneración desta obriga de xustificación para determinadas axudas que introduce a Resolución da Secretaría Xeral de facenda, do 28 de abril de 1986; exoneración que, en canto que derogación singular a meio dunha Resolución do establecido con carácter xeral nunha OM semella, cando menos, de dubidosa legalidade á luz do art. 23.1º LRXAE e máis do 51.2º LPAC.

Recolle tamén a LXOrz., no parágrafo 1º do art. 81.8ª, a posibilidade de modificar³¹² a resolución da subvención ou axuda no suposto de mudanza das condicións tidas en conta para aquela concesión, circunstancias modifocativas que cómpre especificar nas normas reguladoras das subvencións ou axudas e, en todo caso, no suposto de obtención concorrente de subvencións outorgadas por outros entes públicos ou privados³¹³, nacionais e internacionais.

Esta modificación constitúe, ao noso xuízo, un caso de revogación parcial³¹⁴ dun acto declarativo de dereitos³¹⁵ que, para o suposto concreto dexergado no art. 81.8ª LXOrz., non precisa - contra da regra xeral do art. 103 da LPAC - da declaración de lesividade para o interese público e da ulterior impugnación perante a xurisdición contencioso-administrativa, admitindo unha exceición á regra xeral da lei procedimental que xa tiña sido acollida pola xurisprudencia do TS³¹⁶, e que se admite tamén con normalidade na lexislación

Polo que atinxe á xustificación de os beneficiários das subvencións estaren ao tanto das súas obrigas coa Seguridade Social, vid. a OM de Economía e Facenda, do 25 de novembro de 1987.

³¹² Encol desta posibilidade de modificación do acto de concesión, vid. ALCALDE HERNÁNDEZ, op. cit., páx. 90.

³¹³ Figura, esta das subvencións outorgadas por entes privados, contraditória co concepto de subvención adiantado supra no texto e mantido pola práctica unanimidade da doutrina, como atribución patrimonial gratuita realizada por un ente público.

³¹⁴ Seguindo a GALLEGO ANARBITARTE - cfr., "Derecho Administrativo I. Materiales", Madrid, 1989, páx. 345 e ss. -, que utiliza a terminoloxía de "facultade ou reserva de modificación" para se referir a supostos nos que, como acontece no art. 81.8ª LXOrz., a Administración pode introducir con posterioridade ao outorgamento dun dereito, novos elementos accesórios da concesión - novos modos ou cargas -, ou mesmo alteracións que afecten a elementos integrantes do propio contido do dereito (no noso caso, variar a contía inicial da subvención ou axuda).

³¹⁵ Sobor da calificación da subvención como acto declarativo de dereitos, FERNÁNDEZ FARRERES, op. cit., páx. 412 e ss. entre outras, e unha xa abondosa xurisprudencia do TS español representada, entre outras, polas Ss. do 10 de abril de 1990 e 12 de marzo de 1991.

³¹⁶ Así, na S.TS do 26 de setembro de 1989, en materia de subvencións a centros privados de FP. Nesta sentenza afirma-se claramente a posibilidade de revogación da subvención concedida, por alteración da situación inicial esixida por causas imputábeis ao beneficiário. O TS chega a esta conclusión razonando dende a calificación da subvención non como acto declarativo de dereitos - razoamento que

española de dominio público³¹⁷.

Pola sua banda, o parágrafo 2º do art. 81.8ª LXOrz., un tanto aistematicamente, recolle un principio xeral da acción administrativa de incentivo, un elemento connatural ao propio concepto de axuda, nos seguintes termos:

"O importe das subvencións reguladas na presente sección, en caso nengún poderán ser de tal contía que, aillada ou en concorrência con subvencións e axudas doutras Administracións públicas, ou doutros Entes públicos ou privados nacionais ou internacionais, sobarde o custo da actividade a desenvolver polo beneficiário".

O primeiro que chama a atención este preceito é a contradición na que incorre verbo do propio concepto de subvención ou axuda que ofrecen as alíneas 1ª e 2ª do art. 81 LXOrz., ao se admitir a posibilidade de axudas outorgadas por entes privados, segundo xa advertimos supra en nota. Polo demais, como tamén xa dixemos, o principio de que a contía da axuda non pode en acso nengún sobardar o custo da actividade a desenvolver polo beneficiário, é connatural á propia idea de axuda, e como tal ten sido afirmado pola doutrina e a xurisprudencia³¹⁸.

coa LPA na man, e sen se ter introducido aínda o art. 81.8ª LXOrz., obrigaria a percorrer o camiño da declaración de lesividade ... - senón como, seguindo a tese de NIEVES BORREGO, "doazón modal de dereito público".

³¹⁷ Vid., por exemplo, o art. 77 da Lei de Costas ou o 156.2º do Regulamento do Dominio Público Hidráulico.

³¹⁸ Neste sentido, entre outras, a S.TS do 18 de novembro de 1988, que afirma que dentro do propio concepto de axuda vai implícita a cobertura non total dos custos producidos, no caso da sentenza, pola actividade docente.

4. REXIME DE INFRACIONS E SANCIONS.

Comeza a LXOrz. a exposición do rexime sancionador, na alinea 9ª do art. 81, referido á obriga de reintegro a cárrago do beneficiário ou, no seu caso, da entidade colaboradora, por infracción das obrigas tipificadas no mesmo preceito. Indica esta norma que procederá o reintegro da cantidade en que consista a axuda e subvención, xunto cos xuros de demora devengados dende o intre do pagamento, nos seguintes supostos:

- a) Incumprimento da obriga de xustificación.
- b) Obter a subvención sen reunir as condicións requiridas para a mesma.
- c) Incumprimento da finalidade para a que a subvención foi concedida.
- d) Incumprimento das condicións impostas ás entidades colaboradoras e máis aos beneficiários con motivo da concesión da subvención.

O reintegro regulado no art. 81.9ª LXOrz., constitúe un suposto de caducidade do acto de concesión da axuda ou subvención, plenamente identificábel cos casos de caducidade doutras concesións administrativas, nomeadamente as demaniais³¹⁹. Neste sentido, a obriga de reintegro da

³¹⁹ Vid., GARCIA PEREZ, "La utilización del dominio público marítimo-terrestre", tese de doutoramento inédita. A esencial identidade entre a concesión demanial e a subvencional, xa se teñen referido FERNANDEZ FARRERES - cfr., op. cit., páx. 412 e ss. - e, anteriormente, S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER - cfr., "Sobre la tramitación de las concesiones de aguas públicas", no libro "Aguas públicas y obras hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos", Tecnos, Madrid, 1966, páx. 247 e ss.

Canto á admisión do instituto da caducidade-sanción no eido subvencional, valla o exemplo

atribución económica en que a subvención ou axuda consiste, é o principal efecto que deriva da caducidade da concesión, entendida como unha sanción ao incumprimento de determinadas obrigas por parte do beneficiário ou a entidade colaboradora. Incumprimento que, segundo doutrina xeral do TS aquí plenamente aplicábel, ten que se considerar como unha infracción grave ou total daquelas obrigas³²⁰.

Mália a deficiente redacción da alínea 9ª do art. 81 LXOrz., na que semella que o incumprimento provoca automaticamente a correspondente caducidade da concesión da subvención ou axuda coa conseguinte obriga de reintegro, é claro que a caducidade terá de se declarar polo órgano competente, en principio o mesmo que concedeu a subvención ou axuda, declaración potestativa e de caráiter constitutivo e, xa que logo, atendendo á propia natureza do instituto subvencional, con efectos retroactivos, como se comproba polo contido da obriga de reintegro: a contía económica da subvención máis os xuros de demora devengados dende o intre da súa concesión.

A natureza sancionadora desta declaración de caducidade, resulta

oferecido por RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ - cfr., "La caducidad en el Derecho Administrativo español", Montecorvo, Madrid, 1993, páx. 285 -, da Resolución de 23 de marzo de 1990, da Secretaría de Estado de Economía, que publica un Acordo do Consello de Ministros polo que se declaran caducados determinados expedientes de concesión de beneficios das Grandes Áreas de Expansión Industrial de Andalucía e da Galiza, por incumprimento das condicións establecidas para o disfrute dos mesmos.

³²⁰ O TS califica ao incumprimento como unha "voluntad deliberadamente rebelde al cumplimiento de lo convenido o un hecho obstativo que de modo absoluto, definitivo e irreformable, impida el cumplimiento" (S. de 28 de xuño de 1980). No noso caso, trataríase dunha actitude querida e/ou provocada polo beneficiário ou a entidade colaboradora, que se traduce na absoluta inobservancia das súas obrigas. Nisto concordamos con FERNÁNDEZ FARRERES - cfr., "La subvención ...", cit., páx. 429 -, que atendendo ao sistema da LIIP de 1964, entende que só cando o incumprimento revista caracteres de gravidade, procederá con caráiter retroactivo a devolución total da axuda. Engadir que esta conclusión ven hoxe imperada, con caráiter xeral para todas as sancións administrativas, polo principio de proporcionalidade chantado no art. 131.3ª LPAC.

claramente - e para alén do propio teor do art. 81.9ª, que presenta a estrutura típica dunha norma sancionadora: infracción tipificada e sanción - da propia economía da LXOrz., que no art.82 regula con carater xeral as infraccións e sancións administrativas en materia de axudas e subvencións públicas. Nesta liña, a declaración administrativa da caducidade da concesión, coa conseguinte obriga de reintegro, supón un "plus" a respecto das sancións reguladas no art. 82 LXOrz.³²¹: á parte da multa en que estas sancións do art. 82 consisten, emergulla a posibilidade de extinguir retroactivamente a relación subvencional en caso de incumprimento.

Cumpre así a declaración de caducidade, entendida como sanción, unha das premisas básicas do Dereito sancionador cal é, segundo apunta expresivamente NIETO³²², a prevención antes que a simples retribución.

Polo que atinxe ao procedemento para declarar a caducidade da subvención ou axuda, coa correspondente obriga de reintegro, haberá que estar ao que

³²¹ Como se demostra tamén no parágrafo último da alínea 3ª do art. 82 LXOrz.: "A multa pecuniaria será independente da obriga de reintegro contemplada no artigo anterior, e para o seu cobramento resultarán igualmente de aplicación os art. 31 a 34 da presente Lei".

Nesta liña tamén GARCIA DE ENTERRIA e T.R. FERNANDEZ - "Curso de Derecho Administrativo" II, Civitas, Madrid, 1988, páx. 150 -, para quen a caducidade "constitue unha sanción consistente na perda da situación xurídico administrativa de vantaxe", DIAZ LEMA - cfr., "Subvenciones ...", cit., páx. 258 a 260 -, que entende a obriga de reintegro en caso incumprimento como o efecto do que el denomina "revogación por incumprimento" - este autor considera máis comenente reservar o termo de caducidade para os casos de revogación da concesión por incumprimento de prazos - en supostos de "ilegalidade sobrevinda" por incumprimento das obrigas inherentes á concesión da subvención e caracterizando esa revogación como unha sanción administrativa. En contra deste entendemento, FERNANDEZ FARRERES - cfr., op. cit., páx. 429, nota 31 -, para quen a obriga de reintegro en caso de incumprimento, non constitue unha sanción, senón que é "consecuencia inmediata da propia estrutura xurídica da subvención".

³²² Cfr., "Derecho administrativo Sancionador", Tecnos, Madrid, 1993, páx. 28. Para este autor, "o obxectivo dunha boa política represiva non é sancionar, senón cabalmente o contrario, non sancionar, poisque coa simples ameaza logra-se o cumprimento efectivo das ordes e prohibicións cando o aparello represivo oficial é activo e honesto".

dispoñan as normas singulares de cadansua subvención e, en todo caso, a OM de Economía e Facenda do 10 de maio de 1989 establece o procedemento a seguir para a esixencia e cobranza do reintegro, no caso de non ser este voluntariamente realizado polo beneficiário ou, no seu caso, pola entidade colaboradora, tras de lles ser notificada a correspondente resolución administrativa de caducidade³²³.

O resto das sancións administrativas na materia, recollen-se no art. 82 LXOrz., preceito que, o mesmo que o xa mencionado 81.9ª, ten de ser agora interpretado conforme cos art. 127 e ss. da LPAC de 1992. Deste xeito, comeza a alinea 1ª deste art. 82 LXOrz. establecendo un catálogo de infraccións e sancións na materia, de xeito coerente co principio de tipicidade do art. 129 LPAC. Seguindo este preceito:

"Constituen infraccións e sancións en materia de subvencións e axudas públicas as seguintes conductas, cando nelas interveña dolo, culpa ou simples negligencia:

a) A obtención dunha subvención ou axuda falseando as condicións requiridas para a súa concesión ou agachando as que a tivesen impedido ou limitado.

³²³ procedemento que é, sinteticamente, o seguinte: cando a entidade xestora teña coñecemento das causas que conforme co art. 81.9ª LXOrz. determinan a obriga de reintegro, practicará a liquidación polo importe correspondente, que pode ser ingresado voluntariamente polo suxeito no prazo dun mes a contar da notificación do acto de liquidación. Decorrido este prazo sen se ter verificado o reintegro voluntario, a Administración xestora remitirá o expediente á Dirección Xeral do Tesouro e Política Financeira a cal, á vista do mesmo, dictará unha resolución que, indicando os recursos que procedan conforme á normativa reguladora do procedemento económico administrativo, abrirá a posibilidade de encetar a via de apremio, conforme o disposto nos art. 91 e ss. do RXR de 1990, posibilidade tamén dexergada no art. 81.10ª LXOrz., ao indicar que "as cantidades a reintegrar terán a consideración de ingresos de dereito público, resultando de aplicación para a súa cobranza o previsto nos art. 31 a 34 desta Lei", artigos estes últimos que, con carater xeral, supoñen unha remisión ao supra citado RXR. (Sobre da via de apremio en xeral, vid. SANZ LARRUGA, "El procedimiento administrativo de apremio", La Ley, Madrid, 1990).

b) A non aplicación das cantidades recibidas aos fins para os que a subvención foi concedida, sempre que non se procedese á súa devolución sen previo requerimento.

c) O incumprimento, por razóns imputábeis ao beneficiário, das obrigas asumidas como consecuencia da concesión da subvención³²⁴.

d) A falta de xustificación do emprego dado aos fondos recibidos".

As sancións, conforme co art. 83.3ª LXOrz., consistirán nunha multa de até o triplo da cantidade obtida, aplicada ou non xustificada. Sinala o parágrafo segundo deste preceito que

"Asemade, a autoridade sancionadora competente poderá acordar a imposición das sancións seguintes:

a) Perda, durante un prazo de até cinco anos, da posibilidade de obter subvencións públicas.

b) Prohibición, durante un prazo de até cinco anos, para celebrar contratos co Estado ou outros entes públicos".

Estas sancións, conforme co art. 82.4ª LXOrz., gradarán-se atendendo aos seguintes elementos:

a) A boa ou má fé dos suxeitos³²⁵.

³²⁴ É dicir, obrigas que resulten das normas reguladoras da subvención de que se tratar, e que non aparezan recollidas no art. 81.4ª LXOrz. Isto supón unha remisión a normas, na maioría dos casos, regulamentarias, de dubidosa legalidade á luz do art. 129.3ª LPAC ("As disposicións regulamentarias de desenvolvemento poderán introducir especificacións ou gradacións ao cadro das infraccións ou sancións establecidas legalmente que, sen constituir novas infraccións ou sancións nen alterar a natureza ou límites das que contempla a Lei, contribúan á máis correcta identificación das condutas ou á máis precisa determinación das sancións correspondentes").

³²⁵ Existencia de bon fé que abre a posibilidade de condonación da sanción, conforme co parágrafo último da alínea 5ª do art. 82 LXOrz.: "Os titulares dos Departamentos ministeriais competentes para impór sancións, poderán acordar a condonación das mesmas cando quedar acreditado de abondo no expediente o bon fé e a falta de lucro persoal do responsable".

- b) A comisión repetida de infraccións en materia de subvencións e axudas.
- c) A resistencia, negativa ou atranco á acción investigadora da Administración ou ás actuacións de control financeiro dexergadas no art. 18 desta Lei"^{326 327}.

Canto á regulación que no art. 82 LXOrz. se realiza dos órganos competentes para acordar estas sancións en materia de subvencións e axudas, sinala a alínea 5ª, parágrafo 1º, que

"As sancións serán acordadas e impostas polos titulares dos Departamentos ministeriais concedentes da subvención. No caso de subvencións e axudas concedidas por Organismos Autónomos, as sancións serán impostas polos titulares dos Departamentos ministeriais aos que estivesen adscritos"³²⁸.

Polo que se refire aos responsábeis destas sancións, de acordo co art.

³²⁶ Cómpre interpretar este preceito en relación co art. 129.1ª, parágrafo 2º, da LPAC, segundo o cal "as infraccións administrativas clasificarán-se pola Lei en leves, graves e moi graves" e, nomeadamente co art. 131.2ª tamén da LPAC, conforme co cal "na determinación normativa do rexime sancionador, así como na imposición de sancións polas Administracións Públicas, deberá-se gardar o debido axeitamento entre a gravidade do feito constitutivo da infracción e a sanción aplicada, considerando-se especialmente os seguintes criterios para a gradación da sanción a aplicar:

- a) A existencia de intencionalidade ou reiteración.
- b) A natureza dos prexuízos causados.
- c) A reincidencia, por comisión no termo dun ano de máis dunha infracción da mesma natureza cando así teña sido declarado por resolución firme".

³²⁷ Art. 18 LXOrz., tamén introducido pola Lei de Orzamentos Xerais do Estado para 1991, e que non realiza senón unha remisión, no referido ao control financeiro dos percetores de subvencións correntes, créditos, avais e demais axudas do Estado ou dos seus Organismos Autónomos, á "forma en que se establecera ou se establecer en cada caso, con independencia das funcións interventoras que se regulan na presente Lei".

³²⁸ Cómpre lembrar neste sentido que conforme co art. 127.2ª LPAC "o exercicio da potestade sancionadora corresponde aos órganos que a teñan expresamente atribuída, por disposición de rango legal ou regulamentario, sen que se poda delegar en órgano distinto".

82.2ª LXOrz.,

"serán responsábeis das infraccións os beneficiários ou, no seu caso entidades colaboradoras que realicen conductas tipificadas",

disposición que cómpre pór en relación coa alinea 8ª dese mesmo art. 82, para o cal

"serán responsábeis subsidiários da obriga de reintegro e da sanción no seu caso, dexergada neste artigo, os administradores das persoas xurídicas que non realizasen os actos precisos que fosen da sua incumbencia para o cumprimento das obrigas infrinxidas, adoptasen acordos que fixesen posíbeis os incumprimentos ou consentisen os de que deles dependan.

Asemade, serán responsábeis subsidiariamente, en todo caso das obrigas de reintegro e sancións pendentes das persoas xurídicas que cesaren nas suas actividades, os administradores das mesmas.

No caso de sociedades ou entidades disoltas e liquidadas, as suas obrigas de reintegro e sancións pendentes transmitirán-se aos sócios ou partícipes no capital, que responderán delas solidariamente e até o límite do valor da cota de liquidación que se lles adxudicar".

O procedemento sancionador recolle-se na alinea 5ª do art. 82, cuxo parágrafo 2º realiza unha remisión ao procedemento sancionador tipo do tít. VI da LPA, que hoxe cómpre entender referida ao cap. II, tít. IX da LPAC, que se ben non establece, contra da LPA, un procedemento tipo, si que chanta uns chamados "princípios do procedemento sancionador", que han informar os trámites previstos neste art. 82.5ª LXOrz., e son os seguintes:

- En primeiro lugar, o expediente sancionador pode iniciar-se de ofício, como consecuencia da acción investigadora realizada polo órgano concedente ou pola entidade colaboradora, ou ben como consecuencia das actuacións de control

financeiro previstas no art. 18 LXOrz. xa visto (art. 82.5ª.3º).

- Prévio ao acordo que imponha a sanción, será preciso dar-lle audéncia ao interesado (art.82.5ª.2º).

- Os acordos de imposición de sancións poderán ser obxecto de recurso en via administrativa ou perante a xurisdición contencioso-administrativa, conforme o que dispoñan as correspondentes normas reguladoras (art. 82.5ª.4º).

- Finalmente, a acción para impór as sancións establecidas no art. 82, prescribirán ao cabo de cinco anos, a contar do intre de comisión da infracción (art. 82.6ª).

Recolle tamén a alinea 6ª do art. 82 o principio de "non bis in idem", establecido agora como principio xeral do Dereito Administrativo sancionador no art. 133 LPAC³²⁹, nos seguintes termos:

"Nos supostos nos que a conducta puidese ser constitutiva dun delito contra da Facenda Pública, tipificado no art. 350 Cp., a Administración pasará o tanto e culpa á xurisdición competente, e absterá-se de seguir o procedimento sancionador en tanto a autoridade xudicial non dictar senténcia firme".

³²⁹ Segundo o cal "Non se poderán sancionar os feitos que xa fosen sancionados penal ou administrativamente, nos casos nos que se aprécie identidade de suxeito, feito e fundamento".

III. REXIME DAS AXUDAS NA COMUNIDADE AUTONOMA GALEGA.

A Lei 11/1992, do 7 de outubro, de rexime financeiro e orzamentario da Galiza (en diante, LROFG), ven substituír no que atinxe á regulación das axudas, ás escasas normas que nesta materia contiña a por ela derogada Lei 30/1984, do 3 de abril, de xestión económica e financeira pública da Galiza e, máis recentemente, á máis completa regulación - case que unha fotocopia dos art. 81 e 82 LXOrz.³³⁰ - recollida na Lei de Orzamentos Xerais da CAG para 1992.

1. AMBITO DE APLICACION.

Indirectamente³³¹, sinala o parágrafo 1º da alínea 1ª do art. 78 LRFOG, que o ámbito de aplicación da Lei constitúen-no as "axudas e subvencións públicas"³³² concedidas con cargo aos orzamentos da CAG³³³. Unha

³³⁰ Aínda que con certas e criticábeis diferencias a respecto desta, fundamentalmente excepcións nen sempre xustificadas aos principios xerais de publicidade e concorrência, en especial polo que atinxe á posibilidade de conceder determinadas subvencións e axudas directamente polas Consellarías ou, no seu caso, polo Consello da Xunta.

³³¹ Sen que a E. de M. tampouco clarexe grande cousa, limitando-se a dicir que "*A ampla regulación* (sic) (...) do procedemento de concesión de subvencións (...) (ven) encher baleiros legais que existían na normativa anterior".

³³² Interpretando o termo de axudas e subvencións públicas no mesmo sentido apuntado para a LXOrz. estatal.

definición tan estricada do ámbito de aplicación destes art. 78 e 79 da LRFOG, pode dar lugar a problemas que a LXOrz. estatal tentou conscientemente escudir: basicamente, que acontece coas subvención cofinanciadas pola CE ou, no seu caso, polo Estado e xestionadas pola CAG?³³⁴

2. SUXEITOS DA RELACION SUBVENCIONAL.

A. O BENEFICIARIO.

A LRFOG non adica preceito nengún á definición dos posíbeis beneficiários das subvencións e axudas³³⁵, establecendo directamente - fóra, como haberemos ver, dunha remisión ás bases reguladoras de cadansua subvención para determinar os requisitos que han de reunir os beneficiários para a obtención da subvención ou axuda e a forma de os acreditar - a súa obriga de xustificar o non teren pendente de pagamento débeda nengunha coa Administración Pública da CAG. (art. 79), na medida en que o outro dos posíbeis contidos da obriga de

³³³ A parte de recoller - no art. 78.3^a.2^o - unha nota esencial das axudas e subvencións públicas, tamén contida na normativa estatal: "En caso nengún, o importe das subvencións ou axudas poderá ser de tal contía que, ailladamente ou en concorrência con outras concedidas por outras Administracións ou entes públicos ou privado, nacionais ou internacionais, sobarde o custo da actividade subvencionada que debe desenvolver o beneficiário, nen supere o límite legalmente establecido para cada zona do territorio galego".

³³⁴ fundamentalmente, nestes supostos, conforme coa xenérica previsión do art. 81.11^a LXOrz., haberá que atender á normativa propia de cadanseu programa de subvencións e máis, se os houber, aos instrumentos cooperativos que para cada suposto se prevexan a meio de convénios entre o Estado e as CC.AA.

³³⁵ Alén de determinadas esixencias, como as de acreditaren os beneficiários das subvencións e axudas, independentemente da súa contía, que se atopan ao corrente das súas obrigas tributárias e da seguridade social e que non teñen pendente de pagamento débeda nengunha coa Administración pública da CAG (art. 79 LRFOG), esixencia reiterada incesariamente na alínea 4^a do art. 78 ("A concesión dunha subvención, con independencia do seu importe, esixirá a declaración expresa, por parte do destinatário, de non ter contraída nengunha débeda, por nengún concepto, coa Xunta da Galiza. Así mesmo, esixirán-se certificacións xustificativas de estar ao corrente das obrigas fiscais e da seguridade social").

xustificación - a do emprego dos fondos recibidos e da súa aplicación ao fin para o que a subvención foi concedida - é tamén obxecto de simples remisión ás bases reguladoras das axudas ou subvencións, claro retroceso verbo da regulación da Lei de Orzamentos Xerais da CAG para 1992³³⁶.

Non se aproveitou esta oportunidade para clarear determinados conceptos utilizados adoito para se referir aos beneficiários nas singulares normas autonómicas de establecemento de subvencións ou axudas, por exemplo, que se entende por "familias e entidades sen fins de lucro"³³⁷.

B. ORGAOS COMPETENTES PARA A CONCESION DE AXUDAS E SUBVENCIONS.

Tampouco a LRFOG contén referencia algunha a este extremo, de novo en inexplicábel contradición co que acontecía na Lei de Orzamentos Xerais da CAG

³³⁶ O art. 31.4ª desta Lei dispoñía, en clara consonancia coa LXOrz., que:

"Os beneficiários das axudas ou subvencións que se concedan, haberán de:

a) Acreditar diante da entidade concedente a realización da actividade e o cumprimento dos requisitos e condicións que determine a concesión da axuda ou subvención.

b) Submeter-se ás actuacións de comprobación que acorde a entidade concedente e ás de control financeiro que corresponden á Consellaría de Economía e Facenda e ás previstas na lexislación do Consello de Contas.

c) Comunicar á entidade concedente a obtención de subvencións ou axudas para a mesma finalidade, procedentes de calquera Administración ou de entes públicos nacionais ou estranxeiros.

d) facer declaración expresa de que non se ten contraído débeda nengunha coa Xunta da Galiza".

³³⁷ V.gr., nas normas que artellan o programa de creación dunha rede de pousadas, ou en materia de servizos sociais.

para 1992³³⁸. Apenas se fai mención dos órganos competentes para a concesión no art. 24 da Lei de Orzamentos Xerais da CAG para 1993, cuxa alínea 1ª, desenvolvendo as previsións do art. 78 LRFOG, lista os supostos nos que procede, como excepción ao principio xeral de concorrência no outorgamento de subvencións, a concesión directa: nestes casos, as Consellerías, até un máximo de 10.000.000 pta. anuais e un outro límite de 1.000.000 pta. por beneficiário e ano, serán competentes para conceder directamente subvencións e axudas, topes que para a Secretaría Xeral do Presidente da Xunta se elevan, respectivamente, a 20.000.000 e 3.000.000 pta.

Preciso é repararmos tamén neste punto no D. 88/1990, do 15 de febreiro, de "desconcentración de competencias para a concesión de axudas e subvencións, nos delegados provinciais ou territoriais da Xunta da Galiza", disposición que establece como regra xeral a da desconcentración nestes delegados da competencia para conceder axudas e subvencións con carácter aos cap. IV e VII - transferencias correntes e de capital, respectivamente -, que figuren especificados nos orzamentos da CAG como territorializados (art. 1º). O alcance desta desconcentración, que será efectiva para cada Consellería en virtude de Orde do conselleiro correspondente organizando os servizos a nivel territorial (D. transitória única), é a seguinte:

- Recepción da solicitude de concesión de axudas e subvencións: as normas

³³⁸ Con efecto, o art. 31.2ª desta Lei, establecía que os órganos competentes para o outorgamento de subvencións e axudas serían os titulares das Consellerías e os Directores ou Presidentes dos Organismos Autónomos, dentro do ámbito das súas competencia e previa consignación orzamentaria, salvo que o gasto for superior a 500.000.000 pta., caso no que a competencia correspondería ao Consello da Xunta.

reguladoras dictadas por cada Consellaria³³⁹ determinarán se as solicitudes se poden presentar perante os servizos provinciais ou territoriais da Xunta da Galiza, sen prexuízo da resolución do expediente polos órganos centrais da mesma (art. 2º).

- Desconcentran-se as competencias para dictar acordos de revogación de axudas ou subvencións concedidas, cando para a efectividade das mesmas se esixa a realización de determinados actos ou investimentos por parte do beneficiário, tendo decorrido o prazo fixado sen este se ter verificado (art. 3.1ª).

- Tamén corresponderá aos órganos periféricos o coñecemento e resolución dos recursos de reposición³⁴⁰ interpostos contra dos acordos e resolucións que se dictaren en exercicio das anteriores competencias desconcentradas, sen prexuízo da interposición. no seu caso, doutros recursos que resultaren procedentes (art. 3.2ª).

- A función interventora³⁴¹ é tamén obxecto de desconcentración, pasando a ser exercida, por delegación do interventor xeral, polos interventores territoriais ou habilitados das Delegacións da Consellaria de Economía e Facenda, a respecto dos actos que teñan de ser autorizados polos delegados territoriais no exercicio das competencias desconcentradas (art. 5º). Desconcentra-se tamén , nos termos do art. 6º, a contabilización das operacións correspondentes aos créditos de xestión

³³⁹ Vid. art. 78.1ª da LRFOG.

³⁴⁰ Recurso ordinario, conforme coa Lei 30/1992.

³⁴¹ Vid. art. 95 e ss. da LRFOG.

territorializada.

- En todo caso, e conforme co art. 4º, quedan exceituados da desconcentración as seguintes subvencións e axudas:

"1) As que teñan de ser aprobadas polo Consello da Xunta, conforme á Lei de Orzamentos.

2) Aquelas que se concedan a persoas físicas ou xurídicas para a realización de actividades que se vaian desenvolver no territorio de máis dunha provincia.

3) Aquelas subvencións ou axudas de contía superior aos 15.000.000 pta. que, pola súa importancia, acordar o conselleiro respectivo que non sexan obxecto de desconcentración".

3. PROCEDIMENTO SUBVENCIONAL.

As subvencións e axudas con carácter aos Orzamentos da CAG, outorgarán-se conforme aos principios de concorrência e publicidade, estebelecendo-se para este fin, e con carácter previo á disposición dos créditos, as bases aplicábeis á concesión, cuxa publicidade asegurará-se a meio da súa publicación no DOG (art. 78.1ª, parágrafos 1º e 2º, LRFOG).

O contido mínimo destas bases reguladoras será, seguindo ao art. 78.1ª.3º LRFOG, o seguinte:

"a) Obxecto da subvención.

b) requisitos que han de xuntar os beneficiários para obteren a subvención ou axuda, e forma de os acreditar.

- c) Prazo e forma de xustificación por parte do beneficiário da aplicación dos fondos recibidos, mesmo dos librados en forma de anticipo.
- d) Forma e prazo de concesión da subvención e posibilidades de conceder anticipos da mesma".

Na alínea 2º do art. 78 LRFOG, introduce-se unha excepción a este principio xeral de concorrência e publicidade no outorgamento: no caso de as subvencións ou axudas teren asignación nominativa nos orzamentos da CAG, ou ser a sua concesión esixíbel en virtude dde normas legais, non será precisa a publicación prévia das bases e o outorgamento concursado dos beneficios. Esta excepción é desenvolvida para o exercicio de 1993, pola Lei de Orzamentos Xerais da CAG para ese mesmo ano, sinalando a este respecto o seu art. 24.1ª que axudas e subvencións poden ser obxecto de concesión directa:

"a) As que se deriven de convénios entre a CA e entes públicos ou privados para a prestación de servizos públicos ou subministración de bens de interese público que supoñan a afectación do crédito³⁴².

b) As axudas e subvencións correntes ás que polo seu obxectivo de utilidade pública e interese social e cultural e para promover o logro dun fin público, non lles sexan aplicábeis os principios de publicidade e concorrência, sempre que a sua contia non sobarde o importe de 1.000.000 pta. por beneficiário e ano e as concedidas por cada Consellaría non excedan globalmente de 10.000.000 pta. no exercicio. Estes importes elevarán-se a 3.000.000 e 20.000.000 pta., respectivamente, para a sección 04, servizo 01, Secretaria Xeral do Presidente.

As que participando da mesma condición excedan dos limites anteriores, deberán ser concedidas por acordo motivado do Consello, dando-lle conta á Comisión correspondente do Parlamento da Galiza".

Este preceito, contido nunha Lei de Orzamentos, é criticábel por introducir por esta via unha practicamente ilimitada disponibilidad de fondos para o

³⁴² O caso paradigmático desta previsión, sería o dos convénios entre a CAG e entidades crediticias privadas para a subsidiación de xuros para determinadas liñas de crédito.

Governo galego, sen control parlamentar, xustificada simplemente pola simples atención a obxectivos de utilidade pública ou interese social, sen que tal atención xustifique por sí propia a excepción aos principios de publicidade e concorrência. Tampouco semella moi correcta a técnica utilizada de ampliar - e non simplemente desenvolver - as previsións da LRFOG a meio dunha norma orzamentária.

Polo que atinxe ao procedimento de concesión en sí, a LRFOG non establece un tipo procedimental nengún á marxe da indicación - e excepción - dos principios de publicidade e concorrência. Haberá que estar pois ao que dispoñan as singulares normas reguladoras.

Apenas regula a LRFOG o relativo á xustificación do emprego dos fondos recibidos polo beneficiário, e máis algúns aspectos referentes ao pagamento das subvencións e axudas, completamente desenvolvidos estes últimos pola Lei de Orzamentos Xerais da CAG para 1993:

- Canto á xustificación, recolle-se en termos moi similares aos da LXOrz. estatal. Neste sentido, a alinea 5ª do art. 78 dispón que "os preceitores de subvencións ou axudas con carácter aos orzamentos xerais da CAG, estarán obrigados a xustificar a aplicación dos fondos recibidos nos prazos e nas condicións establecidas na concesión da subvención".

- O pagamento, pola sua banda, regula-se na alinea 2ª do art. 24 da Lei de Orzamentos Xerais da CAG para 1993, diferenciando entre subvencións correntes e idem de capital, e atendendo, principalmente, á posibilidade de realizar

antecipos de pagamento a solicitude do beneficiário³⁴³:

1) Para as subvencións correntes: de non sobardaren estas o importe de 300.000 pta., no momento da concesión se poderá acordar un anticipo de pagamento de até o 80%, librando-se o 20% restante no momento da completa xustificación polo beneficiário do cumprimento da finalidade e demais condicións para as que a subvención foi concedida.

De sobardaren as 300.000 pta., poderán acordar-se pagamentosd parciais co caraiter de antecipos a conta da liquidación, nunha porcentaxe sempre inferior ao 80% da contia da subvención concedida (art. 24.2ª.b).

2) Para as subvencións de capital, cando non excedan de 1.000.000 de pta., poderán efetur-se pagamentos parciais a medida que o beneficiário vaia apresentando xustificantes dos investimentos realizados, pagamentos parciais que non superarán o 80% da subvención concedida.

Cando o investimento esixir pagamentos inmediatos, e por resolución motivada da Consellaria, poderá autorizar-se un anticipo de até o 50% da subvención (cómpre entender, sen necesidade de presentar xustificantes do investimento)³⁴⁴.

³⁴³ O parágrafo c) da alinea 2ª do art. 24 da Lei de Orzamentos Xerais da CAG para 1993, sinala que "as ordes correspondentes das Consellarias fixarán o prazo de presentación de solicitudes que, en nengún caso, será inferior a 15 días hábeis".

³⁴⁴ De seguido, dexerga o preceito unha série de supostos especiais de subvencións de capital:

1) Subvencións de capital outorgadas como consecuencia de convénios con entes públicos ou privados: necesidade de ater-se ao rexime de pagamento previsto no convénio. No seu defeito, cabe a posibilidade de realizar pagamento parciais a medida que o beneficiário vaia xustificando os investimentos.

4. TERMINACION DA RELACION SUBVENCIONAL.

No caso de incumprimento - que como sinalamos *supra* ao analizar a LXOrz. estatal, haberá de ser total ou cualificado - polo beneficiário das obrigas inherentes á concesión da subvención, procederá, conforme coa alinea 6ª do art. 78 LRFOG, o reintegro das cantidades percebidas, xunto cos xuros de demora³⁴⁵. Os supostos que poden provocar a obriga de reintegro, prévia instrución do correspondente expediente sancionador, son:

2) Subvencións a entidades locais: abonda como xustificación para ordear o anticipo, a certificación emitida pola entidade local dos importes investidos ou executados na acción subvencionada.

3) Subvencións para a creación ou ampliación de empresas, cuxo importe sobardar a cifra de 1.000.000 pta.: poderán-se realizar anticipos a conta da liquidación definitiva, cando concorran as seguintes esixencias:

- a) Que o interesado o solicite.
- b) Que se xustifique non só o investimento, senón tamén os pagamentos realizados até ese momento con cárego ao proceso investidor aprobado.
- c) Que o importe parcial da subvención que se vai conceder non exceda da contía da anualidade prevista para o exercicio orzamentario de que se tratar.
- d) Que o importe satisfeito a meio de pagamentos parciais non supere o 80% da subvención concedida.
- e) Demostrar que o destinatario da subvención aplica ao proceso investidor a totalidade dos recursos propios previstos no plano financeiro aprobado.
- f) Os pagamentos parciais condicionarán-se ao resultado da liquidación definitiva da subvención, e para estes efectos estarán garantidos por aval bancario ou de entidade aseguradora que se considerar suficiente e por tempo indefinido".

³⁴⁵ Ou, no seu caso, o reintegro do exceso de axuda sobor do custo total da actividade a realizar polo beneficiário. Esta era a consecuencia que para o suposto de non se respectar a esixencia do art. 78.3ª.1º LRFOG, establecia o art. 31.7ª da Lei de Orzamentos Xerais da CAG, previsión non recollida nen na LRFOG nen na Lei de Orzamentos para 1993, mais que entendemos vixente como consecuencia do propio concepto de axuda, un de cuxos elementos integrantes é o da cobertura parcial da actividade subvencionada e máis tamén, para o suposto de se sobaradaren topes legais de axuda, pola Lei de Incentivos Rexionais e a normativa comunitaria.

"a) Incumprimento da obriga de xustificación.

b) Obtención da subvención sen reunir os requisitos esixidos nas bases reguladoras para a súa concesión.

c) Incumprimento da finalidade para a que a subevnción foi concedida".

Conforme co mesmo preceito, "as cantidades que se vaian reintegrar terán a consideración de ingresos de dereito público, resultando de aplicación para a súa cobranza o previsto nos art. 19 e 25 desta Lei"³⁴⁶.

Remata esta alinea 6ª do art. 78 LRFOG cun parágrafo escuro que a Lei de Orzamentos da CAG para 1993 tampouco clarexa, e que pode ser cancela aberta a unha deminución de garantías no procedimento de concesión:

"Mália o determinado nos puntos anteriores, por Lei de Orzamentos poderán-se establecer condicións e criterios concretos en atención á escasa contía das axudas que se vaian conceder".

En fin, polo que atinxe ao rexime de sancións, e perante a caréncia de previsións específicas na lexislación galega, será de aplicación o disposto na lexislación estatal³⁴⁷.

³⁴⁶ Que recoñecen á Facenda Pública galega as mesmas prerrogativas que as legalmente establecidas para as demais Administracións (operando-se deste xeito unha remisión á LXOrz. e máis ao RXR), incluída - art. 25.1ª - a da inembargabilidade dos seus dereitos, fondos, valores e demais bens da Facenda galega.

³⁴⁷ Conforme coa deficiente redacción do art.3.3ª LRFOG ("Terán caraiater supletório as demais normas do ordenamento xurídico administrativo e, no seu defeito, o dereito privado, respectando a prelación de fontes do Dereito Civil galego").

CAPITULO TERCEIRO

REXIME XURIDICO DAS SUBVENCIONS LOCAIS

I. INTRODUCCION.

A regulación das subvencións locais, entendendo por tais as concedidas polas EE.LL.³⁴⁸, contén-se fundamentalmente no RSCL de 1955, que, como subliña FERNANDEZ FARRERES era - até hai ben pouco - a única regulación sistemática da figura da subvención no ordenamento español. Á parte desta regulación contida nos art. 23 a 29 do RSCL, apenas hai que atender a preceitos aillados na LRFL.

Mais, antes de entrarmos no estudo desta normativa, cómpre contestar a unha cuestión prévia: a de en que medida e en concepto de que segue a estar vixente o RSCL. É dicir, de seguir vixente, se se aplica como lexislación estatal básica ou como lexislación supletoria, conforme co art. 149.3º CE, a falla de regulación autonómica específica. Consideramos, neste sentido que o RSCL non forma parte das bases estatais en materia de rexime local, que xa se conteñen nas LRBRL e LRFL. En todo caso, é claro que ao non se regular directamente nesta lexislación estatal básica a actividade dos EE.LL a meio de subvencións, fóra das excepcións contadas a que antes nos referimos, os art. 23 a 29 RSCL hai que reputá-los vixentes naquelas CC.AA. que non teñan feito uso neste eido da súa competencia de desenvolvemento legislativo das bases estatais, é dicir, que nos

³⁴⁸ Á marxe das subvencións outorgadas polas deputacións aos Concellos no marco dos PPOS e da cooperación provincial aos servizos de competencia municipal en xeral, que son obxecto de estudo máis adiante, e que o propio RSCL - art. 23.3ª - exclúe desta regulación.

saibamos, todas fóra de Navarra e Cataluña³⁴⁹.

³⁴⁹ Así, a Lei Municipal e de Réxime Local de Cataluña, Lei 8/1987, do 15 de abril, regula nos seus art. 223 a 226 a tamén por ela denominada actividade de fomento dos entes locais, nos seguintes termos:

Art. 223. "A actividade de fomento exercerá-se de conformidade cos principios de publicidade, obxectividade, libre concorrência e igualdade e con adecuación á legalidade orzamentaria".

Art. 224. 1. "Os entes locais poderán outorgar subvencións e axudas de contido económico ou doutra natureza a prol de entidades públicas ou privadas e de particulares que realicen actividades que complementen ou suplan as competencias locais".

2. "Os entes locais comprobarán a aplicación efectiva das medidas de fomento á finalidade prevista".

Art. 225. "No outorgamento das subvencións terá-se en conta, no seu caso, os criterios, directrices e prioridades que establezan os planos sectoriais de coordinación, sen prexuízo da autonomía local para o exercicio das súas competencias".

Art. 226. 1. "O fomento e promoción das actividades sociais e económicas de interese público poderán exercer-se através da acción concertada".

2. "A acción concertada axustará-se ao seguinte procedemento:

- a) Aprobación e elaboración polo Pleno das bases do concerto.
- b) As bases determinarán as obrigas que asumirán as empresas ou particulares, as axudas e outros estímulos que se outorguen, e tamén as demais condicións que o ente local considere comenente establecer.
- c) Determinación do contido e requisitos das solicitudes.
- d) Determinación dos criterios de selección".

3. "O incumprimento polos particulares dos compromisos asumidos determinará a suspensión na aplicación dos beneficios establecidos e o reintegro, no seu caso, das axudas económicas recibidas".

Pola súa parte, a Lei Foral de Administración Local, Lei 6/1990, do 2 de xullo, adica tamén ao fomento os seus artigos 221 a 223:

Art. 221. 1. "As entidades locais de Navarra poden colaborar con outros organismos públicos e privados e cos particulares na xestión dos intereses públicos da comunidade viciñal a meio da concesión de auxilios económicos para prestación de servizos ou execución de actividades que coaduxen ou suplan as atribuídas á competencia local".

2. "A concesión de axudas axustará-se aos principios de publicidade, igualdade de trato e congruencia entre medios e fins que a xustifiquen".

Art. 222. 1. "As subvencións destinarán-se ao fin para o que foron outorgadas e con suxeición ás condicións que se estableceran".

2. "A administración local está facultada para comprobar en todo momento o cumprimento do disposto no número anterior".

Art. 223. "Non se poderán outorgar auxilios económicos, directa ou indirectamente, a particulares ou entidades suxeitos a tributación da respectiva facenda local, en canto supoñan exencións fiscais non previstas na lei, compensación ou aminoracións de débedas contraídas con aquela. Tampouco poderán conceder-se auxilios económicos aos particulares ou entidades que

E, resolvida esta cuestión, fica aínda por determinar cal será a lexislación supletoria aplicábel en defeito do RSCL, se a regulación xeral das subvencións ou a autonómica, atendendo a inconstitucionalidade do art. 5 LRBRL decalarada pola S.TC 214/1989, do 21 de decembro³⁵⁰. A remisión que esta sentenza realiza ás normas de distribución de competencias do bloque da constitucionalidade, danos pé a entender que será a lexislación autonómica en materia orzamentaria ou de facenda - na Galiza, a estudada LRFOG - a aplicábel en defeito do RSCL; e só integrando as lagoas é que se aplicará a regulación estatal contida nos art. 81 e 82 LXOrz.³⁵¹.

se achen incursos en procedimentos de cobro por vía de aprémio de débedas contraídas coa entidade local".

³⁵⁰ Cfr., fdto. xco. 5º. No que agora interesa, o TC acolle a argumentación da Generalitat, que consideraba que o art. 5 LRBRL recorrido era unha norma meramente interpretativa da Constitución que, xa que logo, non podía participar do carácter básico da Lei.

³⁵¹ E reparando en na Galiza, o problema é máis teórico que real, atendendo á semellanza case total que xiste entre as dúas regulacións estatal e autonómica. Por tanto, e tendo á máis en conta que conforme coa competencia da CAG en materia de titela financeira sobre os EE.LL. do seu territorio, serán os órganos autonómicos de fiscalización financeira e contábel - no caso galego, o Consello de Contas - os que controlen desta perspectiva a actividade subvencional dos mesmos.

II. A REGULACION DAS SUBVENCIONS LOCAIS NO RSCL.

1. ANTECEDENTES.

Como informa ALBI³⁵², ao tempo da promulgación do RSCL, a situación das EE.LL. españolas polo que ao ámbito subvencional atinxe, podía calificar-se sen temor á esaxeración de plena liberdade ou mesmo de arbitrariedade. Deste xeito, as subvencións outorgadas polas EE.LL. naquela altura podían, seguindo ao mesmo autor, clasificar-se nos seguintes grupos:

- Subvencións das EE.LL. a outros organismos estatais ou paraestatais. Como consecuencia de disposicións de carácter obrigatorio, as EE.LL. habían de soste un grande número de servizos administrativos de competencia doutros entes, no que supoñía unha sangría considerábel ás súas de por si magras facendas. Os intentos lexislativos de pór fin a esta situación³⁵³, non só non tiveron éxito, senón que mesmo, ao tempo de se promulgar o RSCL., os servizos alleos á súa competencia que as EE.LL. debían soste eran máis numerosos que en calquer tempo anterior.

³⁵² Cfr., "Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales", Aguilar, Madrid, 1960, páx. 468 e ss.

³⁵³ DT 9^a do Estatuto Municipal de 1924, DT 6^a da Lei Provincial de 1925 e art. 109 da Lei Municipal de 1935, entre outros citados por ALBI.

- Subvencións das EE.LL. a particulares, para a realización de servizos da súa competencia.
- Subvencións das EE.LL. a particulares para o financiamento de determinadas actividades nen sempre calificábeis como servizos municipais, aínda que fosen da súa competencia (prémios literarios e desportivos, bolsas, etc.).

A isto hai que engadir o feito de ser a subvención unha doada via para escudir o control dos expedientes normais de gasto. Con efecto, relata ALBI que "Un Concello, unha Deputación, para efetuar calquer gasto de escaso volume con destino a servizos esenciais, habia de submeter-se a un meticuloso procedimento, a un condicionamento rigoroso. A mesma entidade, en troques, baixo a fórmula de subvención, podía levar a cabo desembolsos considerábeis para finalidades de dubidosa utilidade xeral, de dubidoso encadramento na súa competencia, sen máis requisito que a existencia de consignación orzamentaria, e aínda isto con tan amplo enfoque que as máis das veces cubria-se o trámite utilizando rúbricas xerais, ou simplemente situando o pagamento nunha partida de gastos de representación"³⁵⁴.

Esta era a situación ao tempo de se promulgar o RSCL, a situación a que este - "mainamente e por degraus" - tentou de dar solución, submetendo a potestade local de outorgamento de subvencións a determinados procedimentos e límites.

³⁵⁴ Cfr., op. cit., páx. 470.

2. O CONCEITO DE SUBVENCION NO RSCL.

Como sinala ALBI, á sazón membro da Comisión redactora do RSCL, o concepto de subvención no RSCL é resultado do entrecruzamento entre varias conceicións da mesma, mestura que deixou un conxunto de preceitos que, respondendo a diferentes orientacións, resultan de difícil harmonización³⁵⁵. Estas dúas conceicións que latexan no RSCL serían, dunha banda, a concepción das subvencións como un medio de xestión dos servizos públicos, e polo tanto, como unha situación precaria (así, p.ex., no art. 26), e da outra, a súa concepción como unha medida de fomento e, do punto de vista de ALBI, un contrato (así, p.ex., nos art. 23.2ª e 29.2ª).

O concepto de subvención aos efectos do TSCL, contén-se no art. 24, segundo o que,

"Considerará-se subvención calquer auxilio directo ou indirecto valorábel economicamente, a expensas das Entidades Locais, que outorguen as Corporacións e, entre elas, as bolsas, primas, premios e demais gastos de axuda persoal".

Acolle este preceito un concepto amplo de subvención, de certo ben máis amplo que o derivado do art. 81 LXOrz. e 78 LRFOG, no que podemos diferenciar os seguintes caracteres:

³⁵⁵ Con todo, esta crítica verquida por ALBI - cfr., op. cit., páx. 477 e 478 - non é partillada por autores que estudaron posteriormente o RSCL, e que proporán mesmo a extensión do seu rexime, en tempos nons que aínda non había nen no ámbito estatal nen no autonómico unha regulación xeral da figura da subvención -, unha extensión do seu rexime aos demais niveis territoriais. Así, FERNÁNDEZ FARRERES - cfr., "La subvención ...", cit., páx. 547 - considera que o RSCL "contén en si unhas regras e principios que de seren extensivos á Administración estatal, despexarian calquer posíbel dúbida sobor da - valla a expresión - "perigosidade" do punto de vista do control da Administración Pública e das garantías individuais e colectivas, da non sempre necesaria habilitación legal previa, como regra xeral, para que a devandita actuación por medio de subvencións poda levar-se a cabo".

- En primeiro lugar, é un auxilio valorábel economicamente a expensas das EE.LL. Esta primeira caracterización das subvención serve para excluír do ámbito de aplicación do RSCL outras medidas de fomento outorgábeis por estas entidades, por non teren un valor económico certo ou determinábel (caso das medidas de fomento xurídicas ou honoríficas). En segundo lugar, han de se outorgar a expensas da E.L., é dicir, con cargo aos eus orzamentos, de xeito que tamén se exclúen as axudas doutros entes xestionadas polas EE.LL. (caso das subvencións estatais e autonómicas á cooperación provincial, en todo caso xa excluídas do ámbito do tít. II, cap. único RSCL, polo art. 23.3ª).

- Determina este preceito, que os tais auxilios poden ser directos ou indirectos, é dicir, envolver unha atribución patrimonial efectiva ao beneficiario do mesmo (subvencións, prémios, primas) ou ben supor para o mesmo un aforro de gasto sen desprazamento patrimonial (aval, exencións e bonificacións fiscais).

Xa que logo, dentro desta ampla concepción das subvencións locais - motivada claramente pola súa concepción como medidas de fomento -, cómpre realizar unha "depuración" aos efectos de diferenciar entre diferentes reximes xurídicos aplicábeis:

- No caso da concesión de avais polas EE.LL., esta fuxe do rexime da RSCL para se suxeitar ao que resulta do art. 51 LRFL, submetida esta concesión - fóra dos casos nos que se estime que é o Estado o competente, por sobardar esta concesión de avais as porcentaxes máximas de endebedamento permitidas para as EE.LL., e afectaren por tanto ao "equilibrio económico xeral", segundo doutrina

do TC español³⁵⁶ - á titela financeira das CC.AA. que, como a galega, asumiran estatutariamente esta competencia (art. 49.1ª EAG).

- Canto ás exencións e bonificacións fiscais que afecten aos tributos locais, rexe tamén - no relativo aos supostos en que proceden e a forma de concedé-los, de acordo coa reserva de lei en materia tributaria - as correspondentes disposicións da LRFL.

Cinguimos pois o noso obxecto de estudo ás subvencións locais en sentido estricto, entendendo por tais as atribucións patrimoniais a fondo perdido, tal e como resulta do art. 81.1ª LXOrz.

Un problema adicional que presenta o concepto de subvención no RSCL é o relativo á súa finalidade, problema no que se manifesta a contraposición entre as dúas diferentes conceicións das subvencións antes apuntadas. Conforme co art. 23.1ª RSCL,

"As Corporación Locais poderán conceder subvencións a Entidades, organismos ou particulares, os servizos e actividades dos cais complementen ou suplan os atribuídos á competencia local, con suxeición ao previsto no art. 180 do Regulamento de Facendas Locais"³⁵⁷.

Deste artigo sosteñen ALBI e FERNÁNDEZ FARRERES dúas interpretacións distintas, das que depende o maior ou menor ámbito que se lle recoñeza á

³⁵⁶ Vid., entre outras, a S.TC 237/1982.

³⁵⁷ Art. 180 do RFL de 1952, xa derogado, pero que é de interese para a interpretación do art. 23.1ª RSCL. Sinalaba este artigo que as subvencións concedidas polas EE.LL. haberían de destinarse precisamente a servizos sostidos por aqueles que coaduxen ou suplan aos atribuídos á competencia municipal.

autonomía financeira dos EE.LL.

Para ALBI³⁵⁸, partindo da súa consideración da subvención como un modo de xestión de servizos públicos e da primitiva redacción do art. 23.1ª durante a elaboración do RSCL pola Ponencia³⁵⁹, hai que entendé-lo no sentido de que as EE.LL. poden subvencionar calesqueira actividades doutros entes que se encadren dentro do seu ámbito de competencias, definido, agora, pola LRBRL art. 36 e 25 e 26, respectivamente - con relación ás Provincias e Concellos. Esta interpretación de ALBI presenta en todo caso o problema de que bate co disposto no art. 27.3ª RSCL, segundo o que

"As Corporacións poderán, non obstante, conceder directamente subvencións destinadas a finalidades distintas das previstas no art. 180 do Regulamento de Facendas Locais, con cargo a consignacións globais ou específicas que non sobardaren, en conxunto, o 1% do orzamento ordinario".

Salva ALBI este atranco considerando que este art. 27.3ª RSCL, posto en relación coa primeira alínea do art. 27.1ª RSCL - que declara a nulidade dos acordos de subvencións que obedezan a mera liberalidade - "non pode alcanzar obrigatoriedade", xa que se parte, como este autor, da identificación absoluta entre competencias e servizos³⁶⁰, o ámbito de fins posibles da subvención local ven xa determinado polo art. 23.1ª, de xeito que unha subvención concedida

³⁵⁸ Cfr., "Los modos ...", cit., páx. 474 e ss.

³⁵⁹ Dicia simplemente que as CC.LL. só poderían subvencionar actividades doutros suxeitos encadradas dentro do ámbito das súas competencias.

³⁶⁰ De acordo coa concepción da subvención como modo de xestión dos servizos públicos, toda actividade subvencionada converte-se, por este feito, nun servizo público (vid. neste sentido a exposición da tese de SEELDREYERS en FERNÁNDEZ FARRERES, "La subvención...", cit.).

a finalidades distintas das xa previstas no art. 23.1^{a361}, en canto que concedida fóra do ámbito das competencias locais, só podería obedecer á "mera liberalidade".

Para FERNANDEZ FARRERES³⁶², partindo do entendemento de que a concepción da dominante no RSCL non é da subvención como modo de xestión de servizos públicos, senón a da subvención como medida de fomento - como a o noso xuízo manifesta a propia denominación do capítulo onde a esta regulación se contén e como se deriva tamén do art. 24 antes examinado, que ven facer unha exposición sintética dos medios de fomento positivos, segundo a teoría tradicional de JORDANA DE POZAS xa analisada -, é o art. 23.1^a RSCL o que determina as finalidades básicas ás que se poden afectar as subvencións locais: os servizos locais, que non se poden identificar sen máis cos fins ou intereses locais o fomento dos cais se concede ás EE.LL. Deste xeito, non todas as actividades privadas que atibxan a fins de interese local son subvencionábeis conforme co art. 23.1^a RSCL, senón só aquelas que substitúan ou complementen aos servizos locais (no sistema da LRBRL, os servizos obrigatórios do art. 26.1^a, no caso dos Concellos).

E deste xeito como cobra sentido a disposición do art. 27.3^a RSCL, limitando a potestade subvencional dos EE.LL. para as demais actividades doutros suxeitos que, sendo de interese e por tanto de competencia local, non se poidan considerar como complementarias ou substitutivas dos servizos locais,

³⁶¹ Que é ao que conduce a remisión ao art. 180 RFL de 1952.

³⁶² Cfr., op. cit., páx. 549 a 551.

enetendidos do xeito indicado.

Dentro deste título II, capítulo único do RSCL, conteñen-se outras cláusulas limitativas da potestade subvencional local, encadradas no xenericamente denominado por FERNANDEZ FARRERES, principio de austeridade³⁶³, e que se explican historicamente como unha reacción diante da ampla liberdade de que os EE.LL. gozaban para conceder subvencións con anterioridade:

- A regra do art. 25 RSCL, de acordo coa cal,

"Só poderá aplicar-se o rexime de subvencións a servizos de índole económica cando se demostrar, no expediente que ao efecto se instrua, a imposibilidade de prestación ou a maior carga económica que con iso se ocasionaria".

- As regras contidas nas dúas primeiras alíneas do art. 27 RSCL:

"1ª. Serán nulos os acordos de subvención que obdezan a mera liberalidade"³⁶⁴.

"2ª. A devandita nulidade alcanzará aos acordos de subvencións destinadas a finalidades que as Corporacións poidan cumprir por si mesmas con igual eficacia e sen maior gasto que o representado pola propia subvención".

A respecto destas limitacións da potestade local de gasto público, manifestacións do principio xeral recollido no art. 31.2ª CE de eficiencia e economía no mesmo, prantexa-se a dúbida de se non virán supór restricións da

³⁶³ Cfr., op. cit., páx. 548 e ss.

³⁶⁴ Disposición que hai que entendé-la no momento en que o RSCL foi promulgado, con anterioridade a que a LPA establececese a desviación de poder como causa de nulidade do acto administrativo.

autonomía financeira local contrárias á garantía constitucional da mesma, especialmente se, como antes dixemos, non consideramos ao RSCL como norma básica en materia de rexime local. Consideramos que, á luz da xurisprudencia constitucional, e sendo a potestade de aprobar os propios orzamentos unha manifestación esencial daquela autonomía³⁶⁵ aínda que o ámbito concreto da mesma teña de ser concretado polo lexislador, estas limitacións do RSCL son inconstitucionais, por non se conteren nunha norma básica nin nunha norma autonómica de desenvolvemento que son as únicas que poden precisar o ámbito desa autonomía. Isto non quer dicir, que as diferentes lexislacións autonómicas poidan introducir - respectando a autonomía local - límites á potestade de gasto local, na medida en que esta incida nos seus intereses e como expresión do principio xeral do art. 31.2º CE.

3. CLASES DE SUBVENCIONES NO RSCL.

Atendendo á regulación do RSCL, podemos diferenciar, seguindo o criterio expresado por ALBI, entre subvención económicas e subvencións sociais, dependendo dos fins aos que atendan³⁶⁶. As consecuencias desta diferenciación, no sistema do RSCL, atenden á súa distinta forma de outorgamento e máis aos límites antes examinados e cualificados como de non aplicación, tras da CE, á potestade subvencional das EE.LL. Deste xeito, e na medida en que se consideren vixentes, as subvencións económicas concederán-se conforme o disposto no Regulamento de Contratación das Corporacións Locais

³⁶⁵ Cfr., S.TC 27/1987, do 27 de febreiro.

³⁶⁶ Cfr., op. cit., páx. 120 e 475.

(art. 29.2ª), en tanto que as de "carácter docente e para estímulo de actividades artísticas", concederán-se por oposición ou concurso de méritos (art. 29.1ª).

Atendendo ao outorgamento das subvencións, o art. 26.1ª RSCL establece unhas regras xerais acerca da súa vixencia hai que formular fundadas dúbidas. Son estas:

"1ª. Terán (as subvencións) carácter voluntario e eventual agás o que se dispuxer legal ou regulamentariamente.

2ª. A Corporación poderá revogá-las en calquer momento, agás cláusula en contrario.

3ª. Non serán invocábeis como precedente.

4ª. Non sobardarán en caso ningún do 50% do custo da actividade a que se aplicaren.

5ª. Non será esixíbel aumento ou revisión da subvención."

Estas regras xerais contidas no art. 26.1ª RSCL teñen de se entender tamén inaplicábeis atendendo a diversas consideracións, fundamentalmente a actual conceición das subvencións como actos declarativos de dereitos, de tal xeito que unha vez outorgada resulta para o beneficiario un verdadeiro dereito de crédito contra da Administración, como recoñecen a doutrina e a xurisprudencia e resulta á máis da regulación xeral das subvencións nas Leis estatais e autonómicas.

O que si continua vixente é a regulación dos procedimentos de outorgamento, na medida en que garanticen os principios xerais de concorrência,

publicidade e obxectividade, que derivados da CE - art. 31.2ª e 103.1ª - se infiren das regulacións postconstitucionais das subvencións.

CAPITULO CUARTO

REXIME XURIDICO DAS AXUDAS PUBLICAS NA COMUNIDADE ECONOMICA EUROPEA

I. INTRODUCCION.

A realización das liberdades comunitarias básicas, que determinará a existencia dun mercado común - ou, seguindo a expresión da Acta Unica Europea de 1987, mercado único - no territorio dos países membros da Comunidade Europea (liberdade de circulación de persoas, de mercadorias, de capitais e de servizos), supón para as políticas económicas dos Estados membros unha serie de condicionamentos, ben positivos, através da harmonización das diferentes lexislacións - como acontece en materia fiscal ou de concorrência -, ben negativas, proibindo determinadas prácticas, tal e como acontece en materia de axudas públicas.

O réxime comunitario aplicábel ás axudas públicas, enfía-se á protección do ben xurídico da libre concorrência, declarado como fin da Comunidade Económica Europea nos art. 2 e 3 do Tr.CEE, expresivo dunha clara opción económica para o ámbito comunitario: a opción por unha economía de mercado.

Dentro daquela integración negativa, os art. 92 a 94 do Tr.CEE e máis o art. 4 do Tr.CECA, conteñen a regulación básica do réxime xurídico a aplicar ás axudas outorgadas polos poderes públicos dos Estado membros, regulación que se resolve, como subliña LAGUNA DE PAZ³⁶⁷, nun duplo plano: ordenación da

³⁶⁷ Cfr., "Las empresas públicas de promoción económica regional", Montecorvo, Madrid, 1991, páx. 249.

actividade dispensadora de axudas dos Estados membros e control da mesma, tal e como exporemos nas liñas que seguen.

II. O PRINCIPIO XERAL DE INCOMPATIBILIDADE DAS AXUDAS.

O art. 92.1ª Tr.CEE establece un principio xeral de incompatibilidade das axudas públicas no mercado común, nos seguintes termos:

"Agás que o presente Tratado dispoña outra cousa, serán incompatíbeis co mercado común na medida en que afecten aos intercámbios comerciais entre os Estados membros, as axudas outorgadas polos Estado ou a meio de fondos estatais, baixo calquer forma, que falseen ou ameazan falsear a concorrência, favorecendo a determinadas empresas ou producións".

Como advirte MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ³⁶⁸, o réxime que resulta do art. 92.1ª Tr.CEE, contra do que acontece no caso do art. 4 Tr.CECA, non determina unha prohibición, senón unha incompatibilidade xeral das axudas públicas co mercado común, que admite excepcións, e que o que determina é o submetemento dos reximes de axudas dos Estado membros ao control da Comisión para decidir acerca da súa compatibilidade ou incompatibilidade co mercado común, de xeito que no entanto os Estados poderán manté-los en vigor, mália esa incompatibilidade xenérica, verdadeiro principio xeral a respecto dos que os supostos de compatibilidade operan como excepcións, sendo, por tanto, taxadas e de interpretación restritiva.

³⁶⁸ Cfr., "La ayuda estatal a las empresas en el Derecho Comunitario Europeo", pro manuscrito, páx. 84 e ss. No mesmo sentido, vid. FERNÁNDEZ FARRERES, "El régimen jurídico de las ayudas estatales en la Comunidad Europea", Civitas, Madrid, 1993, páx. 23 e 24.

Como sinala a S.TXCE dictada no caso "Costa/ENEL", de 1964³⁶⁹

iniciando unha liña xurisprudencial non variada até hoxe:

"Polo art. 92 os Estados recoñeceron incompatíbeis co mercado común as axudas de que se trata e se comprometeron deste xeito implicitamente, a non as establecer fóra das excepcións previstas no Tratado, se ben, a virtude do art. 93 conviñeron unicamente en submeter-se a procedimentos acaídos, tanto para suprimir as existentes como para establecer outras novas"³⁷⁰.

³⁶⁹ As. 6-64, do 15 de xullo de 1964.

³⁷⁰ Nesta mesma liña CHEROT - cfr., "La discipline des aides nationales dans la Communauté économique européenne", na Revue d'économie industrielle", 1993 -. Para este autor, "A diferenza do que acontece para as prácticas anticoncurrenciais das empresas, a incompatibilidade das axudas nacionais co mercado común non entraña unha contradición, senón un control. As axudas nacionais podcen xogar un papel positivo para atender os obxectivos de interese común, a súa incompatibilidade de principio co Mercado Común debe dar lugar a derogacións. Son os límites dunha integración económica negativa sobre a que se funda principalmente o Tratado, os que xustifican este método". Pola contra, BELLAMY e CHILD - cfr., "Derecho de la competencia en el mercado común", Civitas, Madrid, 1992, páx. 785 e 786 - consideran ao art. 92.1º Tr.CEE como unha prohibición das axudas estatais, por máis que estas regras do Tratado relativas ás axudas estatais, apresenten "certa flexibilidade".

En todo caso, onde si hai prohibición, como recoñece toda a doutrina - vid. entre outros, FERNÁNDEZ FARRERES, "El régimen ...", cit., páx. 87 e ss. - é na regulación específica contida no art. 4.c) Tr.CECA:

"Recoñecen-se como incompatíbeis co mercado común do carbón e do aceiro e ficarán por conseguinte suprimidas e prohibidas dentro da Comunidade, nas condicións previstas no presente Tratado (...) as subvencións ou axudas outorgadas polos Estados ou os gravames especiais impostos por eles, calquera que for a súa forma".

Neste caso, e para os produtos relacionados no Anexo I do Tr.CECA en que se definen os termos "carbón" e "aceiro" utilizados no mesmo, hai un evidente principio de prohibición de calquera caste de axudas, principio que en todo caso cómpre matizar á luz da xurisprudencia e da práctica comunitarias que, con base en previsións do Tr.CECA - nomeadamente con base no art. 67, segundo o cal "Toda acción dun Estado membro que puidese repercutir sensibelmente nas condicións de competencia das indústrias do carbón ou do aceiro deberá ser comunicada á Alta Autoridade [substituída pola Comisión tras do Tratado de Bruxelas do 8 de abril de 1965, art. 9] polo Goberno interesado (...). Se a acción deste Estado producise efectos prexudiciais para as empresas do carbón e do aceiro submetidas á xurisdición doutros Estados membros, a Alta Autoridade dirixirá ao dito Estado unha recomendación a fin de corrixir estes efectos coas medidas que este último estimar compatíbeis co seu propio equilibrio económico" - amolecen o inicial rigor da cláusula do art. 4.c) literalmente interpretada.

III. AS CONDICIONS DA INCOMPATIBILIDADE.

1. O CONCEITO DE AXUDA.

Porén, e na medida en que o principio de incompatibilidade non é absoluto, senón que admite exceicións, cómpre analizar os requisitos que unha axuda ten de reunir para ser incompatíbel - e, xa que logo, poderen ser prohibidas pola Comisión - co mercado común, nos termos do art. 92.1ª Tr.CEE, examinando, en primeiro lugar, o propio concepto de axuda aos efectos do Dereito comunitario.

A. ELEMENTOS OBXECTIVOS.

Como sinala ROBERTI³⁷¹, xa dende os comezos do seu control sobor dos reximes estatais de axudas, a Comisión mantivo unha interpretación ampla deste concepto, atendendo aos efectos que producen na posición das empresas no mercado e no propio funcionamento do mercado.

Polo tanto, o concepto de axuda estatal é un concepto puramente económico que non repara nen na forma da axuda nen na súa finalidade inmediata - que mesmo pode ser de carácter non económico: axudas sociais, culturais ... - senón no feito de que proporcionen a unha empresa un beneficio que esta non

³⁷¹ Cfr., "Le contrôle de la Commission des Communautés européennes sur les aides nationales", en AJDA, 1993/6, pág. 399, que contén un "dossier" monográfico sobor das axudas públicas.

podería ter obtido en condicións normais do mercado, que produce, por tanto, unha distorsión da libre concorrência. Neste sentido, MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ define ás axudas públicas aos efectos do art. 92.1ª Tr.CEE como "calquer medida pública que, ao dispensar bens ou dereitos a unha ou varias empresas específicas con efectos non devolutivos, exime-as dunha carga financeira ou dun custo de produción que doutro modo haberían de soportar, alterando deste xeito as condicións normais da concorrência, sempre que sexa adoptada por un calquera dos poderes públicos internos dos Estados membros"³⁷².

Por tanto, o concepto de axuda non abrangue só ás atribucións patrimoniais realizadas polos poderes públicos a prol de das empresas, senón que se estende tamén a todo tipo de vantaxe que supoña un aforro de gastos que, doutro xeito en condicións normais de mercado - se deberían ter verificado: vantaxes fiscais, fornecemento de bens en condicións máis vantaxosas que as de mercado, créditos en condicións privilexiadas, etc.

Con todo, dentro deste concepto tan amplo, hai que excluír ás medidas económicas xerais: deste punto de vista, as axudas teñen de se referir ao favorecemento público dunha empresa ou sector de produción determinado, fronte ao que acontece coas medidas xerais - rexime fiscal, rexime de seguridade social, rexime laboral... - dun Estado, que afectan por igual a todas as empresas e a todos os sectores da economía. Esta diferenza determina tamén un rexime xurídico comunitario diferente: se no caso das axudas a actuación comunitaria cae dentro dos art. 92 a 94 Tr.CEE (é dicir, control da Comisión dos reximes de axudas a

³⁷² Cfr., op. cit., páx. 41.

partir dun principio xeral de incompatibilidade), no caso destas medidas económicas xerais, a actuación comunitaria en canto que poden supór tamén unha distorsión da concorrência, orienta-se, no marco xeral da política de competencia, pola via positiva de harmonización das diferentes lexislacións estatais³⁷³.

Mais, do art. 92.1ª Tr.CEE derivan dúas condicións que as axudas así definidas han cumprir para seren incompatíbeis co mercado común: afectaren aos intercámbios comerciais entre os Estado membros e falsear ou ameazar con falsear a concorrência.

- Polo que atinxe á condición de que as axudas afecten aos intercámbios comerciais entre os Estados membros, e para entendé-la cabalmente, hai que referir esta afectación non á finalidade procurada pola axuda, senón aos efectos obxectivos que produza nos fluxos comerciais interestatais³⁷⁴. É por iso que, como sinala ALLENDESALAZAR³⁷⁵, resulta mui difícil pensar nalgunha axuda que non afecte aos citados fluxos, especialmente se reparamos en que, conforme coas Decisións da Comisión e a xurisprudencia do TXCE, o decisivo é que a axuda supoña o afortalecemento da posición dunha empresa fronte ás suas competidoras nacionais ou comunitarias, sexan estas reais ou potenciais, é dicir, que impida

³⁷³ Cfr., GONZALEZ GOMEZ, "Ayudas de Estado en las Comunidades Europeas", PGP nº 2/1991, páx. 42; ROBERTI, op. cit., páx. 405.

³⁷⁴ Neste sentido, MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ, op. cit., páx. 80 e ss.

³⁷⁵ Cfr., "Las ayudas de Estado en la CEE", en Gaceta Jurídica de la CEE", D-3, 1986, páx. 554 e ss.

o xurdimento da denominada "concorrência de substitución"³⁷⁶. Con todo, a xurisprudencia comunitaria ten excluído do ámbito de aplicación do art. 92, axudas dirixidas a favorecer producións que non sexan obxecto de fluxos de importación e exportación³⁷⁷.

Esta afectación existirá con independencia do volume dos fluxos afectados³⁷⁸, aínda que hai quen sostén que a afectación dos intercambios teña de ser "sensíbel", aplicando analóxicamente ao art. 92 o criterio con que o TXCE interpreta o art. 85 Tr.CEE, a respecto do falseamento ou ameaza de falseamento da competencia³⁷⁹.

O Informe da Comisión sobre a Política de Concorrência na CEE (1984), establece pola súa banda algúns criterios para determinar a existencia desta afectación:

"Para determinar a existencia da afectación de que se trata ten en conta en primeiro termo os fluxos de comerciais evidenciados polas estatísticas dispoñíbeis, mais isto non é senón un primeiro achegamento non limitativo, e a afectación aos intercambios comerciais entre Estados pode, por exemplo, resultar dunha axuda con efectos proteccionistas, principalmente cando a produción dunha empresa que sobrevive artificialmente substitúe aos fluxos comerciais que ocuparían o seu lugar; para non ficar reducido a un achegamento puramente estatístico ou retrospectivo, a afectación aos intercambios debe seguir a ser analisada reparando na concorrência potencial, cuxos efectos sobre os intercambios comerciais sexan razoabelmente previsíbeis".

³⁷⁶ Así o certifican, entre outros, MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ - cfr., op. cit., páx. 81 -, LAGUNA DE PAZ - cfr., "Las empresas ...", cit, páx. 252 e 253 - e FERNANDEZ FARRERES - cfr., op. cit., páx. 53.

³⁷⁷ Así nas Ss.TXCE do 21 de xaneiro de 1976 (as. Produit Bernard) e de 5 de febreiro de 1987 (as. Benedetti).

³⁷⁸ Como MARTÍNEZ-LÓPEZ MUÑIZ, cfr., op. cit., páx. 81.

³⁷⁹ Cfr., MATTERA, "El mercado único ...", cit., páx. 97 e 98.

- No relativo ao segundo requisito - que as axudas falseen ou ameacen a concorrência -, hai que atender de novo aos efectos obxectivos da axuda e non á súa finalidade inmediata. En realidade, este non é un elemento conceitual das axudas diferentes aos demais do art. 92.1ª. Mesmo se podería dicir que este artigo parte da presunción xeral de que toda axuda outorgada a unha empresa ou produción determinada falsea ou, na medida en se proxecta, ameaza falsear a concorrência³⁸⁰. Mesmo no caso ideal de axudas dispensadas a producións que só a empresa beneficiária produce no mercado común, habería unha afectación á concorrência por impedir ou dificultar o xurdimento de competidores³⁸¹.

Coincide a maioría da doutrina en que, en relación con este requisito e por analoxía co establecido no art. 85 Tr.CEE con relación ás prácticas restritivas da concorrência, que a afectación á mesma tende ser "sensíbel", excluindo da incompatibilidade xeral do art. 92.1ª ás axudas que, ben pola súa contía, ben pola natureza das empresas beneficiárias, apenas produzan un falseamento mínimo da concorrência³⁸². En todo caso, mesmo estas axudas teñen de se comunicar á Comisión aos efectos da aplicación do art. 93 Tr.CEE, se ben através dun procedemento simplificado regulado na Decisión da Comisión do 20 de febreiro de 1990 sobor da notificación dos reximes de axuda de menor importancia, que substitúe á anterior de 19 de decembro de 1984.

³⁸⁰ Neste sentido MARTÍNEZ-LÓPEZ MUÑIZ, "la ayuda ...", cit., páx. 88.

³⁸¹ Neste sentido, LAGUNA DE PAZ, "Las empresas ...", cit., páx. 251 e 252.

³⁸² Neste sentido BERCOVITZ - cfr., "Normas sobre la competencia en el Tratado de la CEE", en "Tratado de Derecho Comunitario Europeo", Civitas, Madrid, 1986, páx. 465 e ss. -, FERNÁNDEZ FARRERES - cfr., op. cit., páx. 53 - e LAGUNA DE PAZ - cfr., op. cit., páx. 252.

B. ELEMENTOS SUBXECTIVOS.

Polo que se refire, en primeiro lugar, ao dispensador da axuda, estas teñen de ser, conforme co que dispón o art. 92.1ª Tr.CEE, outorgadas a meio de fondos estatais.

A este respecto, o termo Estado hai que entendé-lo referido á totalidade dos poderes públicos do Estado e non só ás instancias centrais do mesmo, como fai notar toda a doutrina³⁸³.

Con relación á expresión "ou a meio de fondos estatais", esta hai que referí-la aos frecuentes supostos nos que a axuda é outorgada através dunha entidade intermediária que a xestiona - caso das Entidades colaboradoras do art. 81 LXOrz. -, tais como as empresas de promoción pública rexional, entidades de crédito, sindicatos, asociacións empresariais, etc. O criterio para decidir deste punto de vista acerca da inclusión aou non dunha axuda dentro do principio xeral de incompatibilidade do art. 92.1ª Tr.CEE, será que o Estado se ache en condicións de exercer sobor dos fondos que financian a axuda unha potestade de afectación, ben derivada da orixe pública dos fondos, ben derivada de resultaren estes fondos de orixe privada mais determinados por normas de Dereito público³⁸⁴.

³⁸³ Neste sentido, MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ - cfr., "La ayuda ...", cit., páx. 42 - da noticia de intentos doutrinais de soste un concepto estrito do termo, pronto rexeitados polo TXCE. Vid. tamén ROBERTI, op. cit., páx. 401 e SCHEUING, cfr., op. cit., páx. 269, en nota.

³⁸⁴ A isto é ao que o Dereito comunitario se refire cando se fai referencia a axudas directas - outorgadas directamente polo Estado e con fondos estatais - e indirectas, distinción reflectida entre outras na Directiva 80/723, da Comisión, e máis no XIV Informe sobor da Política da Concorrência de 1976, punto 210, onde a Comisión afirma que as axudas poden emanar ben do Estado, ben doutros organismos, públicos ou privados sobor dos que o Estado exerce unha influencia determinante ou que precisamente crea co fin de xestionar as axudas. Vid. tamén a Decisión da Comisión do 13 de febreiro

Porén, a sentenza "Sloman Neptun", do 17 de marzo de 1993, do TEXC, determina unha creba na evolución da xurisprudencia comunitaria no referente á interpretación do elemento "orixe estatal dos fondos", tal e como entende ROBERTI. Analisaba esta sentenza unha norma alemana que establecía un rexistro suplementario para os buques baixo pavillón alemán: a inscrición neste rexistro suplementario conlevaba que os membros da tripulación non residentes na Alemaña ficasen substraídos da aplicación do Dereito alemán, suxeitando-se deste xeito a condicións salariais e de protección social inferiores ás aplicadas ao resto dos mariñeiros. Por tanto, a inscrición no rexistro citado constitúe para os navieiros alemáns unha vantaxe acordada polo lexislador federal co fin de aumentar a súa competitividade internacional através da redución dos custos de persoal.

Xa que logo, trataba-se de determinar se no caso analizado polo TEXC, a inexistencia de financiamento público - a vantaxe ven dada pola redución dos salários precebidos polos tripulantes, non por unha atribución aos armadores de diñeiro público - abonda para xustificar a non aplicación da regra de incompatibilidade do art. 92.1ª Tr.CEE.

Para o advogado xeral, Sr. DARMON, esta ausencia de financiamento público non exclúe a aplicación do art. 92.1ª Tr.CEE, poisque tanto a letra como a ratio da norma indican que ela é concibida para neutralizar calquera medida

de 1985, no que se considera como axuda o fornecimento de gas natural que a empresa GASUNIE - participado no 50% polo Estado - realiza aos horticultores holandeses en condicións máis vantaxosas que as do mercado, xa que as tarifas deste servizo só se podían establecer previa aprobación do Ministerio de Economía, que participaba tamén na fixación das mesmas através da súa representación nos órganos de dirección da empresa.

estatal susceptible de falsear as condicións da concorrência a meio da atribución dunha vantaxe comparativa a determinadas empresas, con independencia de quen soporte a carga económica da medida³⁸⁵.

Pola contra, o TEXC, remitindo-se aos seus primeiros pronunciamentos e non seguindo, por tanto, a liña que lóxicamente derivaría da evolución da súa xurisprudencia neste punto³⁸⁶, considerou que

³⁸⁵ Concretamente, sinala o advogado DARMON nas súas conclusións:

"O carácter estatal que reclama o art. 92.1ª mira máis á autoridade que está na orixe da medida - o Estado e as súas emanacións - que ven perturbar deste xeito as condicións normais do mercado, que ao organismo ou persoa que financia a axuda. As achegas estatais son alimentadas polas persoas privadas, através dos impostos directos ou indirectos e, a fin de contas, calquera que sexan a natureza ou o número das entidades intermediárias, o financiamento da axuda, de xeito máis ou menos difuso, recae de todos os xeitos sobre os particulares e os operadores económicos. Ao noso ver (...) son precisamente os efectos da axuda (...) o que cómpre tomar en consideración. O réxime dos fondos non é pois tomado especialmente en conta. Xa que logo, cando unha empresa ve-se favorecida como consecuencia dunha medida derogatoria que resulta dun comportamento preciso adoptado polo Estado, calquera que for a orixe do financiamento, as condicións da concorrência ven-se atinixidas e os art. 92 e 93 do Tratado deben recibir aplicación".

³⁸⁶ Con efecto, xa na sentenza "Steenkolenmijnen", de 1961, o TEXC declarou que

"O concepto de axuda (...) é máis amplo que o de subsidio, porque inclúe non só aos beneficios positivos, como os subsidios propiamente ditos, senón tamén intervencións que de formas diversas mitigan as cargas que se inclúen normalmente no orzamento dunha empresa e que, sen seren por iso subsidios no sentido estrito da palabra, son de natureza similar ou teñen os mesmos efectos".

Da mesma maneira, o Tribunal de Luxemburgo ten afirmado que o art. 92 Tr.CEE

"non distingue entre as medidas de intervención estatal en cuestión atendendo ás súas causas ou fins, *senón que as define en relación aos seus efectos*" (As. Comisión c. Italia, Rec. 709-718, 1974).

Finalmente, na sentenza recaída no asunto "Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Denkavit Italia" (Rec. 1205-1228, 1980), o TEXC entendeu que o art. 92.1ª Tr.CEE fai referencia

"... ás decisións dos Estados membros polas que estes, procurando os seus propios obxectivos económicos e sociais, entregan por decisión unilateral e autónoma medios económicos a empresas ou outras persoas *ou conseguen para elas vantaxes que pretenden favorecer o logro dos obxectivos económicos e sociais procurados*".

Non nos cabe dúbida de que a medida analisada na citada S.TEXC do 17 de marzo de 1993 é perfectamente cualificábel como axuda no sentido sinalado nestas sentencias que acabamos de referir.

"resulta dos propios termos desta disposición [art. 92.1ª Tr.CEE] e das regras de procedemento instauradas polo art. 93 do Tratado, que as vantaxes acordadas através de medios diferentes aos recursos estatais non caen dentro do ámbito de aplicación das disposicións en cuestión. A distinción entre axudas acordadas polo Estado e axudas acordadas através de recursos do Estado destina-se a incluír na noción de axuda non só as axudas acordadas polo Estado, senón tamén aquelas acordadas por organismos públicos ou privados, nomeados ou instituídos polo Estado".

Deste xeito, a sentenza pula por unha interpretación do art. 92 restricta ás axudas que se resolven nunha afectación de fondos estatais ou públicos en xeral, esquecendo realmente o ben xurídico protexido por esta regulación comunitaria - o non falseamento da libre concorrência no mercado -, obrigando aos aplicadores a estarmos ben atentos á evolución da xurisprudencia do TEXC neste punto. De se reiterar a solución desta sentenza do 17 de marzo de 1993, non se considerarán axudas públicas aos efectos dos art. 92 e ss. Tr.CEE as medidas que, favorecendo a empresas determinadas, non se financien con fondos públicos.

Polo que se refire aos beneficiarios das axudas, conforme co art. 92.1ª estas teñen de ser "empresas" ou "produccións" determinadas. Isto supón, en primeiro lugar excluír do ámbito de aplicación desta norma ás axudas outorgadas a centros educativos en xeral, institutos de investigación, universidades, asociacións empresariais ou de consumidores, etc.³⁸⁷, se ben coa advertencia de que estes "establecementos desinteresados" poden considerarse como empresas aos efectos do art. 92 Tr.CEE se a súa actividade, organizada como

³⁸⁷ Tal e como se conclúe do "Segundo Informe sobre las ayudas de Estado a los productos manufacturados y otros sectores en la Comunidad europea", Oficina das Comunidades Europeas, 1990.

Como sinala MARTINEZ-LOPEZ MUÑOZ - cfr., op. cit., páx. 48 e 49 - o art. 92 esixe que o beneficiario das axudas sexa "unha unidade organizada de produción de bens e servizos conceituábel como empresa".

empresa de servizos, se submete aos condicionamentos propios da concorrência no mercado, aínda que non haxa afán de lucro³⁸⁸, e o feito de que en todo caso a práctica das instancias comunitarias no control das axudas estatais, dirixe-se a descubrir quen é o beneficiario último das axudas, que nen sempre coincide co destinatario das mesmas: así, p. ex., o caso dos programas estatais de formación continuada de traballadores que se consideran como axudas por canto liberan á empresa duns gastos que, en ausencia destes programas, a empresa habería de realizar por si mesma³⁸⁹.

Canto ás empresas públicas como destinatarias de axudas³⁹⁰ e coa única excepción do art. 90.2ª Tr.CEE³⁹¹, a regra xeral é a de igualdade de tratamento entre empresas públicas e privadas, recollido no art. 90.1ª Tr.CEE³⁹², de xeito que as axudas dispensadas a prol de empresas públicas están submetidas ao mesmo rexime que o establecido para as dispensadas a empresas privadas. O problemático será determinar que actuacións estatais en relación coas empresas públicas han de ser cualificar como axudas. O criterio determinante, tal e como se tira da xurisprudencia do TXCE é o "comportamento dun investidor privado",

³⁸⁸ Cfr., MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ, op.cit., páx. 50 e 51.

³⁸⁹ Cfr., ROBERTI, op. cit., páx. 402 e 403 e BIANCARELLI, "Le contrôle de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière d'aides publiques", na AJDA nº 1993/6, páx. 414 e ss.

³⁹⁰ Neste punto é de consulta indispensable a monografía de RODRIGUEZ CURIEL, "Ayudas de Estado a empresas públicas", MIE, Madrid, 1989.

³⁹¹ Preceito que se refire ás empresas encargadas da xestión de servizos de interese económico xeral ou que teñan o carácter de monopólio fiscal, dispoñendo para as mesmas que "ficarán submetidas ás normas do presente Tratado, en especial, ás normas sobre concorrência, na medida en que a aplicación das ditas normas non impeda, de feito ou de dereito, o cumprimento da misión específica a elas confiada".

³⁹² Segundo o cal "Os Estados membros non adoptarán nen manterán, a respecto daquelas empresas públicas e empresas ás que concedan dereitos espaciais e exclusivos, ningunha medida contraria ás normas do presente Tratado, nomeadamente ás previstas nos art. 7 e 85 a 94, ambos inclusive".

conceito xurídico indeterminado segundo o cal serán cualificadas como axudas os investimentos estatais nunha empresa pública que non tería realizado un investidor privado en condicións normais de mercado, for polo risco, pola falla de rendibilidade do investimento, etc.³⁹³. Deste xeito, e como sinala MATTERA³⁹⁴, cando unha empresa pública estea nunha situación en que un operador privado non investiría por non poder recibir os rendimentos agardados nun prazo razoábel, hai que concluir que toda achega de capital público á mesma son axudas no sentido do art. 92 Tr.CEE.

Mais, atendendo á complexidade que presentan as relacións financeiras entre os Estados e as suas empresas públicas³⁹⁵, será a Comisión a que, no exercicio do seu labor de control, vaia identificando as diferentes actuacións estatais cualificábeis como axudas. Neste sentido, FERNANDEZ FARRERES extrae da práctica da Comisión as seguintes situacións xerais:

- Non constitue axuda a simples adquisición, for parcial ou total, dos haberes

³⁹³ Cfr., RODRIGUEZ CURIEL, op. cit., páx. 37 e ss. No mesmo sentido sinala FERNANDEZ FARRERES que "as prestacións estatais destinadas ás empresas públicas deben cualificar-se como axudas cando de ser a beneficiária unha empresa pública, nengunha dúbida habería da procedencia de tal cualificación" (cfr., "El régimen ...", cit., páx. 38). Foi na S.TXCE do 10 de xullo de 1986, que o Tribunal de Luxemburgo definiu por primeira vez este criterio ao sinalar que

"Para verificar se unha medida presenta o carácter dunha axuda estatal, cómpre aplicar o criterio indicado na Decisión da Comisión e non contestado polo Goberno belga, que se basea nas posibilidades da empresa de obter os fondos en cuestión nos mercados privados de capital. No caso dunha empresa na que a case totalidade do capital social é detentado polas autoridades públicas, convén sobranceiramente apreciar se, en circunstancias similares, abstracción feita de toda consideración de carácter social ou de política rexional ou sectorial, tería procedido a un aporte tal de capital".

³⁹⁴ Cfr., "El mercado único ...", cit., páx. 93.

³⁹⁵ Situación que, no marco da política comunitaria da concorrência, tentan evitar as Directivas da Comisión 80/723/CEE e 85/413/CEE, relativas á transparencia das relacións financeiras entre os Estados membros e as empresas públicas (Vid. RODRIGUEZ CURIEL, op. cit., páx. 25 e ss.).

dunha empresa existente, sen que se achegue capital novo á mesma.

- Tampouco se consideran axudas cando, habendo achegas de capital, esta realiza-se en circunstancias plenamente aceptábeis para un investidor privado que actue en condicións de economía de mercado.

- Inversamente, cualifican-se como axudas aqueles supostos de achega de capital cando se realicen en circunstancias que serían inaceitábeis para un investidor privado, e

- Finalmente, non se desbota que algunhas tomas de participación non sexan quen de se subsumir nalgunha das categorías anteriores e que, xa que logo, non poidan ser a priori cualificábeis nen nun sentido nen no outro, máis se presumir que poden encobrir unha efectiva axuda".³⁹⁶

³⁹⁶ Cfr., "El régimen ...", cit., páx. 40 e 41.

IV. EXCEICTIONS AO PRINCIPIO XERAL DE INCOMPATIBILIDADE.

Na consideración de que o mercado por sí propio non é quen de eliminar certas disfuncións económicas, sociais e medioambientais, o Tr.CEE introduce unha serie de execeicións ao perincípio xeral de incompatibilidade co mercado común das axudas públicas, baseadas, dun punto de vista xeral, na consideración de que a afectación á libre concorrência que estas axudas envolven resulta compensada pola atención a aoutros intereses comunitários que as mesmas contribuen a realizar.

Dentro do Tr.CEE, podemos distinguir tres supostos de compatibilidade que cómpre analizar separadamente:

- Axudas que o propio Tr.CEE declara compatíbeis (art. 92.2ª).
- Axudas que "poden ser" declaradas compatíbeis (art. 92.3ª Tr.CEE).
- Axudas excluídas do ámbito do art. 92.1ª como consecuencia doutras disposicións do Tratado.

Porén, e antes de introducir-nos na análise particularizada destes supostos, convén advertir que, dunha banda, todas as axudas. Mesmo as declaradas compatíbeis polo Tratado, fican submetidas ao control da Comisión, como resulta

do art. 92.3ª. Da outra, que, como recolle o XIV Informe sobor da política de concorrência, todas as axudas, para seren declaradas compatíbeis co mercado común, han de cumprir unha serie de requisitos que este Informe sintetiza recollendo as reiteradas esixencias da Comisión e do TXCE:

- Transparencia dos reximes de axudas, facendo posíbel o labor de control da Comisión e garantindo coa mesma os principios de publicidade e concorrência no seu outorgamento. Deste punto de vista, o art. 81 LXOrz. non da só resposta a esixencias constitucionais, senón tamén a esixencias derivadas do Dereito comunitario³⁹⁷.

- Contexto comunitario: as excepcións teñen de se xustificar sempre en intereses comunitarios, non só estatais (principio de compensación xustificatória ou contrapartida).

- Necesidade: é dicer, que os obxectivos procurados polas axudas non se poidan alcnzar através do xogo normal do mercado.

- Proporcionalidade: que a modalidade, duración, etc., das axudas sexan as menos agresivas posíbeis para o mercado e o funcionamento do mercado común en xeral, evitando no maior degrau posíbel o endoso das dificultades duns Estados aos outros.

³⁹⁷ Vid. desenvolvidos estes principios en MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ, "La ayuda ...", cit., páx. 102 e 103 e "La disciplina comunitaria llega al sector del automóvil", Noticias/CEE, 1991, páx. 13 e LAGUNA DE PAZ, "Las empresas ...", cit., páx. 255 e 256.

- Temporalidade e carácter decrecente das axudas, con carácter xeral e, particularmente no caso das axudas de reestruturación de sectores produtivos en crise.

1. AS EXCEIÇÕES DO ART. 92.2ª Tr.CEE.

Como sinala FERNÁNDEZ FARRERES³⁹⁸, as axudas previstas no art. 92.2ª Tr.CEE, son declaradas compatíbeis co mercado común non porque non falseen ou ameacen a competencia ou non afecten aos intercámbios comerciais entre os Estados membros, senón porque precisamente, de non existir esa previsión ficarían dentro do ámbito de aplicación do art. 92.1ª Tr.CEE.

Os supostos de axudas que "serán compatíbeis co mercado común" dexergados no art. 92.2ª Tr.CEE, son os seguintes:

- a) "Axudas de carácter social concedidas aos consumidores individuais, sempre que se outorguen sen discriminacións baseadas na orixe dos fondos":

Ainda que a doutrina ten sinalado que a previsión da compatibilidade destas axudas é superflua, por canto os destinatarios das axudas neste caso non son os mesmos que os determinados no art. 92.1ª³⁹⁹, o certo é que a previsión concreta das mesmas pode ser funcional en relación, en primeiro lugar, con consumidores persoas xurídicas que se poidan equiparar ás empresas do art.

³⁹⁸ Cfr., "El control de las ayudas financieras nacionales" en "Tratado de Derecho Comunitario europeo", vol. II, Civitas, Madrid, 1986, páx. 633.

³⁹⁹ Neste sentido se manifesta BERCOVITZ, cfr., op. cit., páx. 71.

92.1ª e, á máis, para evitar as axudas indireitas que resultarian para as empresas fabricantes ou fornecedoras deses produtos⁴⁰⁰.

b) Axudas destinadas a reparar os prexuízos causados por desastres naturais ou por outros acontecementos de carácter excepcional:

A eséxese que tradicionalmente se realiza deste suposto, repara nos dous extremos seguintes: en primeiro lugar, que os acontecementos excepcionais non poden ser de carácter económico, por viren estes xa expresamente recollidos no art. 92.3ª.a), e, en segundo lugar, na afirmación de que as axudas non supoñen nestes casos un falseamento da competencia a meio do favorecemento de determinadas empresas, senón que supoñen, precisamente, situá-las na posición anterior aos desastres ou aos acontecementos excepcionais; por tanto, tamén neste caso as tais axudas fican fóra do ámbito de aplicación do art. 92.1ª Tr.CEE. Mais tamén neste caso a previsión é operativa, xa que submetendo estas axudas ao procedemento xeral de control, tratará-se de garantir que se limitan precisamente ao restabelecemento da situación anterior ao desastre⁴⁰¹.

c) Con relación ao terceiro dos supostos previstos no art. 92.2ª Tr.CEE, simplemente sinalar que a integración, como oito novos *länder*, do territorio da antiga RDA na RFA, determina a inaplicación por desaparición do suposto fáctico que lle servía de base.

⁴⁰⁰ Así FERNANDEZ FARRERES, cfr., "El régimen ...", cit., páx. 71.

⁴⁰¹ Neste sentido vid MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ, "La ayuda ...", páx. 208 e 209 e FERNÁNDEZ FARRERES, "El régimen ...", cit., páx. 72.

2. AXUDAS QUE PODEN SER DECLARADAS COMPATIBEIS.

De acordo co art. 92.3ª Tr.CEE, "poderán considerar-se compatíbeis co mercado común:

- A. "As axudas destinadas a favorecer o desenvolvemento económico de rexións nas que o nivel de vida sexa anormalmente baixo ou nas que exista unha grave situación de desemprego".

Dentro desta exceición ao art. 92.1ª, baseada no principio de coesión económica e social tal e como resulta da Acta Única Europea, teñen cabida as denominadas axudas de finalidade rexional⁴⁰² ou, alomenos, unha parte delas na medida en que outras axudas rexionais son exceicionadas pola letra c) deste mesmo art. 93.3ª - "axudas destinadas a favorecer o desenvolvemento de determinadas rexións económicas (...) sempre que non alteren as condicións dos intercámbios en forma contrária ao interese común". A diferenza entre unhas e outras axudas de finalidade rexional ven determinada porque no caso do art. 92.3ª.a), a compatibilidade das axudas non se condiciona aos efectos que produzan sobor da libre concorrência, contra do que acontece coas previstas no art. 92.3ª.c)⁴⁰³. Deste xeito é común entender que as rexións ás que fai

⁴⁰² Acerca da política rexional comunitaria en xeral, vid. LAGUNA DE PAZ, op. cit., páx. 261 e ss; MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ, op. cit., páx. 229 e ss e, especialmente, GOMEZ BARAHONA, "La planificación económica regional: un análisis jurídico", IEF, Madrid, 1991, páx 275 e ss. Resulta tamén de interese, pola documentación que achega, a obra de MELLADO MANZANO "Derecho Comunitario Europeo y Desarrollo Regional", Dykinson, Madrid, 1989. Vid. infra o capítulo adicado á política rexional.

⁴⁰³ Diferenciación en atención á distorsión do mercado que non pacificamente admitida. Así MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ - cfr., "la ayuda ...", cit., páx. 213 e 214 - considera que conforme co principio de proporcionalidade, tamén para as axudas das letras a) e b) do art. 93.3ª ten de xogar o requisito de non alteración das condicións do libre mercado, en relación co criterio indicado da compensación.

referencia o art. 93.3ª.a) Tr.CEE, teñen de se atopar nunha situación de especial subdesenvolvemento económico, en tanto que as dificultades conxunturais ou mesmo estruturais que afecten ao desenvolvemento económico rexional, achan o seu tratamento no art. 92.3ª.c).

Atendendo aos criterios de coordinación comunitaria das axudas rexionais enumerados, polo que ao ordenamento xurídico español atinxe, na E. de M. da LIR, estes son basicamente os seguintes:

- Necesidade de definir teitos diferenciais de intensidade das axudas.

Na Comunicación da Comisión de 21 de decembro de 1978⁴⁰⁴, establececen-se uns denominados principios de coordinación en materia de política rexional⁴⁰⁵, para os reximes de axudas con finalidade rexional existentes nos Estados membros. Entre estes principios de coordinación aínda vixentes, contense un primeiro relativo á gradación da intensidade admisíbel das axudas rexionais, segundo unha clasificación en catro categorías das rexións comunitarias, asignando a cada unha delas un tope máximo de axuda expresado nunha porcentaxe de subvención neta equivalente (ESN) sobor do investimento total ou alternativamente, por emprego creado polo investimento inicial, expresado en ECU⁴⁰⁶.

⁴⁰⁴ DO. C 31, do 3 de febreiro de 1979.

⁴⁰⁵ Encol da xénese da política rexional comunitaria vid. MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ, "La ayuda ...", cit., páx. 244 e ss. e GOMEZ BARAHONA, "La planificación económica regional. Un análisis jurídico", IEF, Madrid, 1991, páx. 291 e ss.

⁴⁰⁶ Con efecto, o territorio da Comunidade divide-se en catro grupos de rexións ordenadas por categorías:

1ª categoría. Irlanda (todo o territorio), o Mezzogiorno italiano, Irlanda do Norte, os

- Principio de transparencia.

Este principio, común como requisito de compatibilidade para todas as clases de axudas conforme co Informe da Comisión sobor da Política de Concorrência de 1984, é, como sinala MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ⁴⁰⁷, un principio de carácter instrumental poisque só na medida en que sexa respectado polos Estados na configuración dos diferentes reximes de axudas, poderán estes

Departamentos francese de Alén-mar, as rexións gregas que poidan obter axuda rexional conforme coa Lei grega 1262/1982 reformada pola Lei 1360/1982, agás a parte do Departamento de Corinto situada entre o istmo e o Departamento de Atica, Portugal (todo o territorio) e a maioría das rexións españolas (as que conforme co anexo do Regulamento CEE 2025/88, están incluídas dentro do obxectivo nº. 1: a Galiza, Andalucía, Extremadura, Ceuta e Melilla, Asturias, Castela-León, Castela-A Mancha, Canarias, Murcia e a Comunidade Valenciana).

Nestas rexións, para investimentos maiores de 3 millóns de ECUs., a porcentaxe de subvención máxima sobor do investimento inicial é do 75% ou de 13.000 ECUs. por emprego creado. Para os investimentos menores, a porcentaxe será do 25% e a cantidade máxima por emprego creado de 4.600 ECUs.

2ª categoría. Rexións gregas e españolas non incluídas na categoría anterior, as rexións francesas que recibían a prima de desenvolvemento rexional e de ordenación do territorio (Sul e oeste da Franza), zonas axudadas nas rexións italianas de Friuli-Venécia-Julia, Trentino, Alto Adigio, Lazio, Val de Aosta, Marcas, Toscana, Umbria e Véneto (centro e norleste de Italia) e máis as rexións británicas incluídas nas "Special Development Areas" e "Development Areas".

Para estas rexións, a subvención máxima é do 30 do investimento inicial ou de 5.500 ECUs por emprego creado, sen sobardar o 40% do investimento inicial.

3ª categoría. O "Zonenrangebiet", a zona especial de desenvolvemento do norte de Dinamarca e as illas Bornholm, Aer, Sam e Langeland.

Para estas rexións, a subvención máxima é do 25% do investimento inicial, ou de 4.500 ECUs por emprego creado, sen sobardar o 30% do investimento inicial.

4ª categoría. O resto das rexións comunitarias, para as que a subvención máxima sobor do investimento inicial é do 20% ou 3.500 ECUs por emprego creado, sen sobardar o 25% do investimento inicial.

Os topes porcentuais veñen expresados en termos de "subvención neta equivalente" ou "ESN", é dicir, a subvención que lle queda ao beneficiario tras de pagar o imposto sobor dos beneficios - no caso español, o imposto de sociedades (Vid. GÓMEZ BARAHONA, "La planificación ...", cit., páx. 319 e MARTÍNEZ-LÓPEZ MUÑIZ, "La ayuda ...", cit., páx. , onde se expón a fórmula para calcular a ESN en relación con aquelas axudas que non son subvencións en sentido estricto: empréstitos, etc.).

⁴⁰⁷ Cfr., "La ayuda ...", cit., páx. 286. No mesmo sentido, GOMEZ BARAHONA, "La planificación ...", cit., páx. 321.

ser examinados pola Comisión através do procedemento do art. 93 Tr.CEE.

Deste xeito, o principio de transparencia, integrado no conxunto dos principios de coordinación das axudas de finalidade rexional apartir da Comunicación de 1971 e reiterado co mesmo carácter na Comunicación de 1978, supón para os Estados a esixencia de que as axudas sexan reducíbeis a termos de ESN. Por iso, a Comunicación de 1971 clasificaba as axudas en tres categorías, atendendo a este criterio de transparencia⁴⁰⁸:

- Axudas transparentes ou mensurábeis: que teñen un investimento como base, puidendo-se determinara a porcentaxe de axuda en relación co custo total do investimento.
- Semitransparentes: que permiten o cálculo desa porcentaxe acudindo a hipóteses que introducen unha marxe de incerteza nos ditos cálculos.
- Opacas: aquelas verbo das cais non se pode determinara porcentaxe de axuda sobor do custo total do investimento. A Comunicación de 1971 obrigaba aos Estados a non introduciren novas axudas opacas e a aproveitar a primeira ocasión para axeitar ás esixencias da transparencia os reximes de axuda existentes, eliminando antes de fins de 1972 os reximes de axudas de opacidade irredutíbel.

- *Principio de especificidade rexional.*

⁴⁰⁸ Atendendo á exposición que do mesmo efetua MARTINEZ-LOPEZ MUÑOZ (cfr., "La ayuda ...". cit., páx. 286 e ss.).

Conforme co punto 9º da Comunicación de 1978, deste principio abrangue as seguintes consecuencias:

- a) As axudas rexionais non deben abranguer a totalidade do territorio do Estado (coas excepcións de Portugal, Luxemburgo e Irlanda).
- b) Os programas de axudas han de indicar claramente a delimitación das rexións obxecto de axuda ou, dentro destas, as zonas beneficiárias, ben xeograficamente, ben a meio de criterios cuantitativos.
- c) En principio, as axudas rexionais han de conceder-se de tal xeito que influan no desenvolvemento rexional e non a puntos aillados dentro da rexión, fóra do caso dos "polos de desenvolvemento".
- d) Conforme co principio de proporcionalidade, a intensidade das axudas atenderá á intensidade e gravidade dos problemas rexionais.
- e) En relación co anterior, ten de se indicar claramente a gradación e modulación das taxas de axuda segundo as diferentes zonas e rexións.
- f) Para se beneficiaren de achegas do FEDER, os programas estatais de axudas rexionais, terán de se inserir no marco das medidas previstas nos correspondentes regulamentos comunitarios (programas operativos, PDR para as rexións do obxectivo nº. 1, etc.).
- g) Previsión das repercusións sectoriais.

Conforme co punto 12 da Comunicación de 1978,

"Cando un investimento se beneficiar ao tempo de axudas rexionais e doutros tipos de axudas, concedidas sobor de bases diferenciadas segundo as rexións, a axuda unicamente poderá conceder-se na medida en que a soma da axuda rexional e do compoñente rexional dos demais tipos de axuda, non sobarde os límites máximos indicados nos puntos 2 e 3 anteriores"⁴⁰⁹.

A Comunicación 85/C 3/03 da Comisión, sobor da acumulación de axudas destinadas a diferentes fins, define a acumulación de axudas como

"a aplicación de máis dun réxime de axudas para un proxecto dado de investimento",

e tendo en conta as axudas ao investimento en activos fixos, calquera que for a súa forma⁴¹⁰.

h) Sistema de vixilancia.

Previsto na alínea 13 da Comunicación de 21 de decembro de 1978, na que se establece que a Comisión asegura a vixilancia na aplicación dos principios de coordinación a meio dun mecanismo de comunicación que garanta o secreto dos asuntos, vixilancia que se realizará de acordo co procedemento do art. 93

⁴⁰⁹ Que determinan os máximos de axuda admisíbel para cada categoría de rexións.

⁴¹⁰ Engade a Comunicación no seu punto 4º reseñada que se trata esencialmente dos seguintes reximes de axudas:

"axudas xerais, axudas rexionais, axudas a prol das PeMES, axudas á investigación, ao desenvolvemento e á innovación, axudas ao aforro enerxético e á protección do medio ambiente",

e tomando tamén en consideración ás axudas á formación do persoal que estean tamén motivadas polo investimento (alínea 2, punto 4º).

Tr.CEE.

- B. "As axudas para fomentar a realización dun proxecto importante de interese común europeo ou destinadas a pór remedio a unha grave perturbación na economía dun Estado membro".

Dentro desta letra b) do art. 92.3ª hai, como se ve, dous supostos de compatibilidade diferentes e que reclaman por tanto un estudo separado:

- Fomento da realización dun proxecto importante de interese común europeo: como sinala o XI Informe sobor da Política de Concorrência, dentro desta excepción poden-se considerar incluídas as axudas para a protección do medio ambiente, as que incentiven o aforro enerxético e a utilización de enerxías alternativas, as de promoción das PeMES e as de apoio á investigación e o desenvolvemento tecnolóxico (I + D).

Isto supón excluir desta cláusula outras axudas que en principio tamén poderían considera-se como de fomento a proxectos de interese común europeo - grandes obras públicas, programas aeronáuticos, etc, - poisque, como sinala MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ⁴¹¹, "non é doado imaxinar como tais realizacións poden dar lugar a axudas encaixábeis no concepto manexado polo art. 92.1ª".

- Remediar unha situación de grave perturbación económica nun Estado membro:

⁴¹¹ Cfr., op. cit., páx. 214.

atendendo á práctica das institucións comunitarias na interpretación desta excepción, acolléron-se nela as políticas fiscais ou laborais de axuda ás empresas que os Estados europeos adoptaron durante a crise económica dos ´70, se ben advertindo a Comisión que estas axudas non deberían ter como fin o aumento da capacidade produtiva en sectores que tivesen dificultades para colocar as súas producións e que as axudas de tesourería non fosen de "salvamento": é dicir, habían de prestar-se a empresas sen problemas estruturais ou, no caso de os teren, dirixíren-se as axudas ao saneamento daquelas estruturas⁴¹².

C. Axudas destinadas a facilitar o desenvolvemento de determinados sectores: as axudas sectoriais [art. 92.3ª.c)].

Tomando en consideración a necesidade de promover o desenvolvemento de determinados sectores económicos en dificultades, pola concorrência de terceiros países ou outras causas, e partindo en todo caso do xa expresado principio de "compensación xustificatória" ou contrapartida, expresado na S.TXCE do 27 de xullo de 1979 (as. "Philip Morris")⁴¹³, o art 92.3ª.c) Tr.CEE permite que a Comisión declare compatíbeis co mercado común aquelas axudas outorgadas para o desenvolvemento de sectores económicos determinados⁴¹⁴. Neste sentido, a práctica da Comisión desenvólvese non só a meio dos procedimentos de control do art. 93, senón tamén a meio da denominada técnica

⁴¹² De acordo co V Informe sobor da Política de concorrência, do ano 1976.

⁴¹³ principio de compensación xustificatória ou contrapartida segundo o cal os prexuízos que da adxudicación dunha deriven para a libre concorrência, han de se compensar co beneficio que a esma supoña para outros intereses xerais comunitarios (Vid. un desenvolvemento do principio en ROBERTI, "Le contrôle ...", cit., páx. 407).

⁴¹⁴ E á marxe do réxime especial que para as axudas ao sector naval determina o propio art 92.3ª.c).

dos "encadramentos" realizados pola Comisión a meio de Comunicaci3ns aos Estados, e nas que se determinan as condici3ns que han de reunir as axudas para sen declaradas compatíbeis en determinados sectores económicos, ben afectados por situaci3n de crise estrutural ou que presentan problemas derivados da concorrência de terceiros países, como acontece co sector do automóbil⁴¹⁵.

Para estes sectores en crise, a Comisión condiona a admisibilidade das axudas á elaboraci3n dun plano de reconversi3n do sector e, recoñecendo que a estratéxía destes ha de ser gradual para reducir o seu impacto social, e neste contexto admiten-se exceicionalmente as axudas de salvamento ou funcionamento, só para o tempo estrictamente necesáριο para a posta en marcha do plano de reestruturaci3n. A intensidade das axudas ten de ser decrecente, conforme o xa indicado, e as axudas teñen de se orientar á reduci3n da capacidade produtiva do sector, resultando por tanto proibidas as axudas que, fomentando os investimentos, teñan por efecto o aumento desa capacidade.

⁴¹⁵ A este respecto vid. MARTÍNEZ-LÓPEZ MUÑIZ, "La disciplina comunitaria de subvenciones llega al sector del automóvil", en Noticias/CEE, 1992, in totum, e ROBERTI, "le contrôle...", cit., páx. 409.

V. O CONTROL DAS AXUDAS ESTATAIS⁴¹⁶.

1. CON RELACION AS AXUDAS EXISTENTES (ART. 93.1ª Tr.CEE).

Conforme co art. 93.1ª Tr.CEE,

"La Comisión examinará permanentemente xuntos cos Estados membros, os reximes de axudas existentes nos ditos Estados. Propondrá a estes as medidas axeitadas que esixa o desenvolvemento progresivo ou o funcionamento do mercado común".

Este preceito establece un amplo poder permanente de control da Comisión dos reximes de axuda existentes nos Estados membros con relación ás axudas "existentes". Por estas non hai que entender apenas as vixentes ao tempo de entrar en vigor o Tratado - conclusión á que se podería chegar de entender que o control das establecidas con posterioridade é un control previo, conforme co art. 93.3ª -, senón que por tais hai que entender tamén as establecidas e por tanto autorizadas con posterioridade, na medida en que é posíbel que na súa execución de desvien dos criterios que determinaron a decisión da Comisión favorábel á súa compatibilidade.

No exercicio deste poder permanente, a Comisión pode realizar ao Estado

⁴¹⁶ Sobor deste tema vid., entre outros, MARTINEZ-LOPEZ MUÑIZ, "La ayuda ...", cit., páx. 133 e ss.; ROBERTI, "Le contrôle ...", cit., páx. 411; BIANCARELLI, "Le contrôle de la Cour de Justice des Communautés Européennes en matière d'aides publiques", AJDA 1993/6, páx. 412 e ss. e FERNANDEZ FARRERES, "El régimen ...", cit., páx. 99 e ss.

recomendacións, conforme co segundo inciso do art. 93.1ª analizado⁴¹⁷. Se este non atender a recomendación, que, como determina o art. 189 Tr.CEE, non ten carácter vinculante para os Estados, a Comisión iniciará o procedemento contraditorio previsto no art. 93.2ª Tr.CEE.

2. CON RELACION AOS PROXECTOS DE AXUDAS DE NOVA CRIACION OU DE MODIFICACION DAS XA EXISTENTES (ART. 93.3ª Tr.CEE).

Conforme co art. 93.3ª inc. 1º Tr.CEE,

"A Comisión será informada dos proxectos dirixidos a conceder ou modificar axudas coa suficiente antelación para poder apresentar as suas observacións."

Este preceito determina pois para os Estados membros unha obriga de notificación á Comisión de todos os seus proxectos de axudas ou de modificación ou refinanciamento de programas preexistentes, obriga sancionada coa nulidade dos programas de axudas executados precindiendo deste requisito⁴¹⁸. Aínda que o art. 93.3ª non establece un prazo certo para a realización desta notificación, o TXCE⁴¹⁹ estableceu-no en dous meses de antelación á data prevista de execución do programa de axudas, partindo, por analoxía, dos prazos fixados nos art. 173 e 175 Tr.CEE.

⁴¹⁷ O exame das axudas existentes realiza-se através dun procedemento contraditorio no que poden participar todos os Estados membros ("xunto cos Estados", di o art. 93.1ª.inc.1º).

⁴¹⁸ Xa que o derradeiro inciso do art. 93.3ª Tr.CEE dispón que "O Estado membro non poderá executar as medidas proxectadas antes que no dito procedemento (de control) *recaise decisión definitiva*".

⁴¹⁹ Na sentenza "Lorenz", do 11 de decembro de 1973 (Vid. FERNANDEZ FARRERES, "El régimen ...", cit., páx. 104).

Sendo este o procedemento normal, a Decisión da Comisión do 20 de febreiro de 1990, modificando a anterior de 19 de outubro de 1984 prevé un procedemento simplificado, no que a notificación se realiza través de impresos noramalizados, para a notificación dos reximes de axuda de menor importancia⁴²⁰.

No caso dos Estados de estrutura descentralizada, como o español, e na medida en que son as instancias centrais do Estado as responsábeis desta obriga, conforme cos art. 93 e 149.1º.13ª CE, impón o establecemento de sistemas de información internos dos programas de axudas proxectados polos entes subestatais aos efectos da centralización desta información no órgano estatal competentes que será quen os notifique á Comisión. Este sistema de notificación interno acha-se actualmente regulado através do RD 1755/1987, do 23 de decembro, que establece que as Administración ou entes públicos que se propoñan "establecer, conceder ou modificar calquer tipos de axudas", remeserán-nos á Secretaria da Comisión Interministerial para Asuntos Económicos cunha antelación de tres meses á data prevista de entrada en vigor, sendo o Ministerio de Asuntos Exteriores o órgano encargado de os remitir á Comisión. Tamén será esta Secretaria da Comisión Interministerial de Asuntos Económicos a que comunique aos entes outorgantes das axudas a decisión da Comisión así como a que lles informe do estado de tramitación dos seus proxectos de axuda.

O cumprimento das obrigas que para os poderes públicos estatais derivan dos art. 92 a 94 Tr.CEE, instrumenta-se no plano interno do Estado español

⁴²⁰ Sobor deste procedemento vid. FERNANDEZ FARRERES, "El régimen ...", cit., páx. 104 a 106.

através de procedimentos que, en definitiva, o que fan é centralizar en órganos da Administración do Estado as relacións que a estes efectos teñen de manter as instancias estatais coas comunitarias. Deste xeito, e polo que atinxe á comunicación previa á Comisión dos proxectos de establecemento, concesión ou modificación de axudas por parte dos poderes públicos españois aos efectos do disposto no art. 93 Tr.CEE, cómpre atender ao disposto no RD 1755/1987, do 23 decembro que, nos seus cinco artigos, desenvolve este procedemento de comunicación:

- Conforme co art. 1º desta disposición, as "Administracións ou entes públicos que tencionen establecer, conceder ou modificar" axudas que "deban seren obxecto de comunicación previa á comisión das Comunidades Europeas conforme aos Tratados constitutivos", remeserán-nos á Secretaría da Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados coas Comunidades Europeas. Esta remisión fará-se coa antelación "suficiente"⁴²¹, en todo caso, con tres meses de antelación á entrada en vigor prevista para o correspondente réxime de axudas.
- Os proxectos irán acompañados de "cantos antecedentes, estudos e informes cumpran para coñecer a finalidade, alcance, destinatarios e contía das axudas" (art. 2º).
- En calquera caso, a Comisión Interministerial para Asuntos Económicos

⁴²¹ Conforme co art. 10 da LPAC - "Comunicacións ás Comunidades Europeas" -, a Administración Pública correspondente ten de proceder ao envío destes proxectos no prazo de quince días ao órgano da Administración Xeral do Estado competente para realizar a comunicación ás Institucións comunitarias.

relacionados coas Comunidades Europeas poderá recabar a información complementaria que estimar oportuna e aprobar instrucións para a normalización da información. A propia Comisión Interministerial, previo informe no seu caso do Consello Reitor previsto no art. 4 LIR, acordará a remisión dos proxectos á Comisión das Comunidades Europeas (art. 3º).

- O Ministerio de Asuntos Exteriores será o órgano que realice efectivamente a remisión dos proxectos de axudas á Comisión das Comunidades Europeas, remisión que se realizará no prazo dun mes a contar da recepción do proxecto de axudas pola Comisión Interministerial, órgano este último que será quen notifique á Administración Pública interesada as decisións ou observacións realizadas pola Comisión das Comunidades Europeas (art. 4º).

- Finalmente, as Administracións Públicas remitentes poderán tamén, en calquera intre, solicitar da Comisión Interministerial referida, información sobre o estado de tramitación dos proxectos de axudas (art. 5º).

Sendo este procedemento xeral para todas as Administracións Públicas, no caso dos axudas proxectadas polas CC.AA., a comunicación das mesmas fará-se através do procedemento acordado no seo da Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas na súa reunión do 29 de novembro de 1990, procedemento informado, segundo manifestación expresa da declaración de intencións do Acordo, polo principio de colaboración e que, en todo caso, non varia grande cousa a respecto do establecido no RD 1755/1988,

fóra de certos compromisos de colaboración⁴²², e exerceción feita tamén da referencia á figura do órgano coordinador designado polas CC.AA. en materia de relacións coa Comunidade Europea⁴²³.

Á vista desta información, a Comisión decidirá acerca da compatibilidade ou non do proxecto co mercado común, dentro do sinalado prazo de dous meses. Decorrido este prazo sen recair a decisión, o Estado pode, previo aviso á Comisión, proceder á execución das axudas, xa que como entende o TXCE o prazo de dous meses é de silencio positivo⁴²⁴.

3. A FASE CONTENCIOSA DO PROCEDIMENTO DE CONTROL (ART. 93.2ª Tr.CEE).

Conforme co art. 93.2ª. parágrafo 1º,

"Se, tras de empregar aos interesados para que presenten observacións, a Comisión comprobase que unha axuda outorgada por un Estado o a meio de fondos estatais non é compatíbel co mercado común a virtude do art. 92, ou que a devandita axuda se aplica de maneira abusiva, decidirá que o Estado interesado a suprima ou modifique no prazo que ela mesma determine".

⁴²² Así por exemplo, que a Secretaría de Estado para as Comunidades Europeas, "asegura o rápido envío ás Comunidades Autónomas, por conducto do órgano coordinador ao que se refire o punto 2º das Comunicacions da Comunidade Europea" (punto 3º), ou que a propia Secretaría de Estado "facilitará toda a información útil neste eido ás Comunidades Autónomas, así como calquera outro tipo de apoio que se solicitar. Igualmente facilitará os contactos necesarios cando así se requira pola Comisión das Comunidades Europeas ou por algunha Comunidade Autónoma" (punto 4º).

⁴²³ Órgano coordinador que no caso galego é a Dirección Xeral de Planeamento e Relacións coa Comunidade Europea da Consellería de Presidencia e Administración Pública. Con relación ás demais CC.AA., vid. GAMERO CASADO, "La estructura orgánica de las Comunidades Autónomas en relación con la ejecución del Derecho Comunitario", *in totum*, no libro coordinado por BARNÉS VÁZQUEZ, "La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros", Consejería de Presidencia, Junta de Andalucía-Civitas, Madrid, 1993.

⁴²⁴ Conforme coa citada S.TXCE de 11 de decembro de 1973, entre outras.

Por tanto, se o Estado non fixer caso das recomendacións, a Comisión iniciará a denominada fase contenciosa do procedemento de control emprazando aos interesados, é dicir, aos Estados, empresas potencialmente prexudicadas ou beneficiadas pola axudas, consumidores, traballadores, etc., en definitiva todos os que poidan acreditar un interese lexítimo na axuda. O emprazamento⁴²⁵ aos Estados realiza-se directamente, co envío a este dunha cópia do requerimento. Aos demais interesado, o emprazamento realiza-se através de comunicación publicada no DOCE.

Como ten declarado o TXCE⁴²⁶, este procedemento do art. 93.2ª é autónomo a respecto do dexergado no art. 169⁴²⁷, é dicir, determina unha derogación singular deste en para o caso de axudas outorgadas por un Estado sen notificación previa das mesmas á Comisión. Porén, este principio xeral de autonomía presenta segundo a xurisprudencia do TXCE tres excepcións, nas que cede fronte ao procedemento xeral do art. 169 Tr.CEE⁴²⁸:

⁴²⁵ Que ten unha inportancia decisiva, xa que de se recorrer a decisión da Comisión diante do TXCE através da vía prevista no art. 173 Tr.CEE, pode que o tribunal declare nula a decisión da Comisión por omisión do emprazamento, de se ter podido chegar a unha solución de se ter efectuado (S.TXCE do 10 de xullo de 1986).

⁴²⁶ Así, entre outras, na S.TXCE do 30 de xaneiro de 1985 (Crédit Agricole).

⁴²⁷ Conforme co art. 169:

"1ª. Se a Comisión estimar que un Estado membro incumpriu unha das obrigación que lle incumben a virtude do presente Tratado, emitirá un dictame motivado ao respecto, tras de ofrecer ao devandito Estado a posibilidade de facer as súas observacións.

2ª. Se o Estado de que se tratar non se ativer a este dictame no prazo determinado pola Comisión, esta poderá recorrer ao Tribunal de Xustiza".

⁴²⁸ Cfr., FERNANDEZ FARRERES, "El régimen...", cit., páx. 109 e 110 e BIANCARELLI, op. cit., páx. 428.

- A Comisión pode recorrer á vía do art. 169, cando o Estado membro execute as axudas sen informar previamente á Comisión conforme o disposto no art. 93.3⁴²⁹.

- Cando as axudas en cuestión sexan contrárias á organización común dos mercados agrícolas⁴³⁰.

- E finalmente, no caso de incumprimento polo Estado da decisión da Comisión que declara unha axuda incompatíbel co mercado común, aquela pode escoller entre a vía do art. 169 ou a do art. 93.2ª Tr.CEE⁴³¹.

Esta fase contenciosa diante da Comisión remata, tras de ter formulado as partes interesadas as alegacións que estimaren comenentes, cunha decisión motivada da Comisión que, como sinala MATTERA⁴³² pode conter os pronunciamentos seguintes:

- Decisión positiva: sobreseimento do procedimento no caso de que a Comisión estime que a axuda é compatíbel co mercado común.

- Cunha declaración que declare non haber lugar á continuación do procedimento por ter o Estado renunciado á execución do rexime de

⁴²⁹ Cfr., S.TXCE de 7 de abril de 1992 (as. Com./Grécia).

⁴³⁰ Cfr., S.TXCE do 26 de xuño de 1979 (as."Pigs and Bacon").

⁴³¹ Cfr., Ss.TXCE do 12 de xullo de 1973 (as. Com./Alemaña) e 11 de xullo de 1984 (as. Com./Itália).

⁴³² Cfr., "El mercado único ...", cit., páx. 125 e 126 (citado por FERNANDEZ FARRERES, cfr., op. cit., páx. 111 e 112).

axudas.

- Cunha declaración "positiva-condicional", na que a Comisión especifique as condicións que se han cumprir para que a axuda sexa compatíbel co mercado común.

- Cunha decisión negativa, que declare a incompatibilidade da axuda co art. 92 Tr.CEE.

A Decisión da Comisión publicará-se no DOCE e notificará-se aos Estados membros e máis, segundo dispón o XV Informe sobor da Política de Concorrência, aos interesados que participaran no procedemento.

Esta Decisión é vinculante para o Estado, conforme coa regra xeral do art. 191 Tr.CEE. No caso de este a incumprir, a Comisión ou calquer outro Estado membro poden recorrer este incumprimento perante o TXCE, recurso que contra da Decisión da Comisión tamén lle cabe ao Estado membro e as empresas beneficiárias das axudas (art. 173 Tr.CEE)⁴³³.

⁴³³ Con relación á lexitimación activa para a interposición do recurso de anulación en materia de axudas, vid. RODRIGUEZ CUIEL, "Jurisprudencia sobre legitimación activa para el recurso de anulación en materia de ayudas de Estado (Tratado CEE)", na GJ, B-86, 1993. Seguindo a exposición que da xurisprudencia do TEXC realiza este autor, e á parte do propio Estado destinatario da Decisión da Comisión, están lexitimados para recorrer esta Decisión resolutoria do procedemento do art. 93.2ª Tr.CEE:

- Empresas beneficiárias de axudas de Estado (cfr., Ss.TEXC "Philip Morris", do 17 de setembro de 1980 e "Van der Kooy", do 2 de febreiro de 1988, entre outras).

- Para o caso de se ter procedido através do procedemento contraditório da alínea 2ª do art. 93, están tamén lexitimados os seguintes suxeitos:

a) Empresas competidoras da receitora da axuda (cfr., Ss.TEXC "COFAZ", do 28 de xaneiro de 1986 e "Plaumann", do 15 de xuño de 1963, entre outras).

b) Organismos relacionados co establecemento ou execución da axuda estatal - SODIs, entes subestatais, etc. (cfr., Ss.TEXC "DEFI", do 10 de xullo de 1986 e "Van der Kooy", do 2 de febreiro de 1988).

- Caso de non se ter procedido através do citado procedemento contraditório:

a) Asociacións de empresas (cfr., Ss.TEXC "Cook", do 19 de maio de 1993).

CAPITULO QUINTO

CONSTITUCION ECONOMICA TERRITORIAL E SUBVENCIONS

I. INTRODUCCION: CONSTITUCION ECONOMICA E ACCION AUTONOMICA DE FOMENTO⁴³⁴.

O concepto de "Constitución económica" emergulla con substantividade propia, e en certa medida como contraposto ao de "Constitución política", na experiencia constitucional alemana de Weimar, ao tempo que as outras tamén novas categorías de "democracia económica" ou "Dereito (e dereitos) económico(s)"⁴³⁵. Esencialmente, este concepto de Constitución económica

⁴³⁴O capítulo que segue centrará-se na análise da doutrina sentada polo TC español.

Dito isto, a bibliografía española encol da Constitución económica é hoxe moi abundosa. Dende as obras xerais, tais coma as xa citadas *"El modelo económico en la Constitución"*, obra colectiva dirixida por F. Garrido Falla (IEE, Madrid, 1981), *"La Constitución económica española"* de O. de Juan Asenjo (CEC, Madrid, 1985) ou *"Sistema económico y Constitución"* de M. Bassols Coma (Tecnos, Madrid, 1985), pasando polo tratamento que do tema se fai en tratados de administración económica - caso do cap. II, "Principios económicos de la Constitución española de 1978", do *"Derecho Administrativo Económico"* de S. Martín-Retortillo Baquer (La Ley, Madrid, 1988) -, ou en monografías relativas a temas de Dereito público económico - caso do cap. I, parte 1ª, titulado "Subvenciones económicas y Constitución" da obra de J. M. Díaz Lema *"Subvenciones y crédito oficial en España"* (IEF-ICO, Madrid, 1984), ou do cap. IV, parte 1ª, referido a "El modelo económico constitucional", do libro de J. C. Laguna de Paz *"Las empresas públicas de promoción económica regional"* (Montecorvo, Madrid, 1991), ou, en fin, o adicado a "El marco constitucional de la reconversión industrial" no libro de E. Malaret i García *"Régimen jurídico administrativo de la reconversión industrial"* (IEAC-Civitas, Madrid, 1991).

Polo que atinxe especificamente á proxección destes principios constitucionais económicos no eido da organización territorial do Estado establecida pola CE de 1978, alén dos artigos de revista xa citados noutras partes do traballo - v.gr. os de J. Tornos Mas, M. Medina Guerrero, J. García Torres, J. Recassens Calvo, ... -, salientar o libro colectivo, dirixido por E. García de Enterría *"La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española"* (IEE, Madrid, 1980), a monografía de Antonio Calonge Velázquez *"Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución de 1978"* (PPV, Valladolid, 1988) e os traballos de F. Sainz Moreno - *"El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia constitucional"* - e máis de A. Jiménez Blanco - *"La distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas"* -, publicados no libro colectivo coordinado por S. Martín-Retortillo Baquer *"Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas"* (IEE, Madrid, 1988), ou o volume que recolle as actas dunhas xornadas celebradas no marco do Congreso Mundial basco adicadas á *"Constitución y Economía en España: Gobierno de la Economía y Administración Pública"* (IVAP, Oñati, 1988).

⁴³⁵ Para unha exposición detida da xénese e antecedentes do concepto de Constitución económica, vid., entre outros, BASSOLS COMA, "Constitución y sistema económico", Tecnos, Madrid, 1985, páx. 28 e ss.; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Derecho Administrativo Económico", vol. I, cap. 1 e 2,

pretende abranguer a todas aquelas normas e principios constitucionais reguladores da intervención do Estado no proceso e nas relacións económicas, sexan entre particulares ou sexan entre estes e o Estado.

A xuriprudencia do TC español, xa dende as súas primeiras sentencias, recibiu plenamente o concepto, definindo á Constitución Económica como un conxunto de normas

"destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica (...), marco que implica la existencia de unos principios básicos que deben aplicarse con carácter unitario, unicidad que viene exigida por la CE en su preámbulo - orden económico y social justo -, en el art. 2º, y desarrollado para el ámbito económico por otros preceptos, tales como el 128, 131.1º, 139.2º, 138.2º..."⁴³⁶.

Máis concretamente, para os efectos que esta Constitución económica proxecta no eido da organización territorial do Estado, a S.TC 96/84 declara que

"esta distribución de competencias en materia de ordenación del crédito, hay que enmarcarla en los principios básicos del orden económico, constitutivos o resultantes de la llamada "Constitución económica", especialmente el principio de unidad de mercado (...). Otra manifestación de esta constitución económica es la necesidad de adoptar medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio del Estado, al servicio de una serie de objetivos de política económica fijados por la CE"⁴³⁷.

La Ley, Madrid, 1988; e DE JUAN ASENJO, "La Constitución económica española", CEC, Madrid, 1985, in totum.

⁴³⁶ Cfr., S.TC 1/1982, do 28 de xaneiro, fdto. xco. 1º. No mesmo sentido, a S.TC 37/1981, do 16 de febreiro, especialmente o voto particular formulado á mesma polo maxistrado DIEZ PICAZO. Como apunta GARCIA HERRERA - "Autonomía y Economía", artigo publicado en "Ekonomiaz", RVE, nº. 19, 1991, páx. 25 - o concepto de "Constitución económica" foi, na xurisprudencia do TC español, obxecto nun primeiro momento de recepción aillada no devandito voto particular á S.TC 37/1981, para ser dispois recibido definitivamente na S.TC 1/1982 e reiterado noutros pronunciamentos posteriores, tais como as Ss.TC 11/1984, 144/1985, 29/1986 ou 64/1990.

⁴³⁷ Cfr., S.TC 96/84, fundamento xurídico 3º.

Con estes antecedentes, podemos xa pasar a analizar as manifestacións máis salientábeis que este conxunto de principios constitucionais económicos proxectan sobor da acción promocional das CC.AA., nomeadamente os principios de igualdade, unidade de mercado e solidariedade, mais non sen antes facer unha recapitulación das notas máis caraterizadas desta Constitución económica na xurisprudencia do TC español:

- E un conxunto de principios que conforman o marco fundamental para a estrutura e a actividade económicas.
- No plano territorial, proxectan-se e resumen-se, fundamentalmente, no principio de unicidade da orde económica estatal, derivado do principio de unidade do Estado do art. 2 CE.
- Máis se dicir na S.TC 96/84 que unha das manifestacións desta Constitución económica é a esixencia de adoptar medidas de política económica aplicábeis con carater xeral a todo o Estado, os principios da Constitución económica non son títulos atributivos de competencias a prol deste⁴³⁸, de xeito que aquelas medidas han ter sempre base nalgunha competencia que a CE lle atribúa ao Estado, de acordo coa inveterada

⁴³⁸ Na S.TC 14/89, sinála-se claramente que o art. 139 CE non é atributivo de competencias, senón que se limita a establecer principios que son límites, tanto das competencias autonómicas como das estatais e, por iso, inaxeitadas para resolver un conflito de competencia. A afirmación ten claros efectos procesuais: a vía acaída para impugnar unha disposición ou acto - estatal ou autonómico -, con base nunha infracción dalgún destes principios, será a do art. 161.1º. a CE, e non a do conflito de competencias, tal e como correctamente - dun punto de vista procesual - fixo o Goberno do Estado, para impugnar o Decreto 151/84 da Xunta da Galiza, de establecemento de medidas de fomento e promoción de empresas na Galiza, ou do mesmo xeito que actuou a Xunta da Galiza ao impugnar determinados preceitos da Lei 50/1985, de Incentivos Rexionais, no recurso resollido pola recente S.TC 146/1992, do 16 de outubro.

doutrina TC analisada supra. Máis concretamente, estes principios operan como limites ao exercicio de competencias económicas, tanto por parte do Estado como por parte das CC.AA.

Nesta caracterización xurisprudencial da proxección da Constitución económica no eido territorial, ve-se ben clara unha contradición: se, dunha banda, os principios integrantes da Constitución económica non son atributivos de competencias, cal é o título competencial que lexitima ao Estado para dictar aquelas medidas de política económica aplicábeis con carater xeral a todo o territorio do Estado?

A solución para nos máis correcta sería a de entender que as medidas económicas estatais só poden ser adoptadas no caso de o Estado titular algunha das competencias a el reservadas polo bloque da constitucionalidade. Porén, e pésie semellar a anterior a saída máis palusíbel dentro do respecto á CE e mesmo á doutrina do propio TC, o certo é que este tribunal - seguindo neste punto a un importante e, polos vistos, influente sector doutrinal - percorre outros vieiros afirmando, efectivamente, un poder estatal implícito de dirección económica derivado do principio de unidade económica, do carater residual das competencias estatais, da supraterritorialidade esencial de determinadas actuacións ou, polo que ao Goberno do Estado fai referencia, do art. 97 CE.⁴³⁹ Como sinala a S.TC 186/1988, do 17 de marzo,

"La competencia estatal relativa a la ordenación general de la actividad económica, responde al principio de unidad económica y comprende la

⁴³⁹ Neste sentido JIMENEZ BLANCO, "La distribución ...", cit., considera que se o art. 97 CE apodera ao Goberno para a dirección da política interior e exterior, dentro desta se ubica a política económica.

definición de las líneas de actuación tendentes a conseguir los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la CE, así como las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos.

La necesaria coherencia de la política económica exige decisiones unitariss que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de aquellos objetivos y evite que, dada la estrecha interdependencia entre las actuaciones llevadas a cabo en las diferentes partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales o disgregadores⁴⁴⁰.

⁴⁴⁰ Cfr., fdto. xco. 2º.

II. O PRINCIPIO DE UNIDADE DA ORDE ECONOMICA ESTATAL. A UNIDADE DE MERCADO.

O principio de unidade de mercado, non se recolle expresamente na CE de 1978. Nembargantes, tanto a doutrina como a xurisprudencia do TC, coinciden en sinalar que ao devandito principio refírense numerosos preceitos da Norma fundamental (límiar, art. 2, 128, 131.1º, 139.2º, 138.2º...).⁴⁴¹.

Para a exposición do principio, faremos un percorrido pola xurisprudencia do TC, detendo-nos tamén na aplicación concreta do mesmo en canto límite ás competencias das CC.AA.

Neste sentido, na S.TC 88/86, fundamento xurídico 6º, fai-se unha exposición detallada do principio de unidade da orde económica estatal, e máis do principio de unidade de mercado como principal manifestación daquela, así como dos límites que estes principios supoñen para o exercicio polas CC.AA.⁴⁴² das súas competencias no eido económico. Dí-se que:

⁴⁴¹ Ver a S.TC 1/82, fundamentalmente. Para unha exposición da orixe histórica da unidade de mercado no Estado español, vid. CALONGE VELAZQUEZ, "Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución de 1978", Universidad de Valladolid - Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Salamanca, Valladolid, 1988, en especial as páx. 121 a 127.

⁴⁴² E máis tamén do Estado, como xa dixemos supra.

"El TC ya se pronunció en diferentes ocasiones (S.TC 37/81, 1/82), en el sentido de considerar que de la CE se deriva la unicidad del orden económico estatal, que tiene como consecuencia, la existencia de un mercado único. Esta unidad de mercado implica, al menos, la libertad de circulación sin trabas, por todo el territorio del Estado, de bienes, capitales, servicios y mano de obra, y la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

Dicha unidad, sin embargo, no implica uniformidad, ya que la propia configuración del Estado español, y la existencia de entes con autonomía política, las CC.AA., supone necesariamente la existencia de diversos regímenes jurídicos".

Así definido o principio de unidade de mercado, límite ás competencias estatais e autonómicas en materia económica, cómpre determinar en que circunstancias o exercicio lexítimo dunha competencia autonómica - ou, máis raramente, estatal supón unha creba daquela unidade. Neste sentido é a propia xurisprudencia constitucional quen ofrece un "test" de compatibilidade coa unidade de mercado daqueles actos de exercicio dunha competencia autonómica que supoñan a introdución para o seu territorio dun rexime xurídico para o exercicio dunha actividade económica, diverso do que rexe no resto do Estado. Nestes sentido a S.TC 87/87 no seu fundamento xurídico 5^o⁴⁴³, engade ao xa dito supra que:

"La compatibilidad entre estos dos principios hay que buscarla, desde luego, en un equilibrio que, al menos en lo que aquí interesa, admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico, siempre que se reúnan varias características:

⁴⁴³ Tráta-se da clasificación por idades feita pola Generalitat de Cataluña, do material audiovisual a seren vendido, distribuído ou exhibido no seu ámbito territorial, o que certamente non é unha medida de fomento, senón, máis ben, de policía de espectáculos. O avogado do Estado postula a inconstitucionalidade da mencionada clasificación, por entorpeceren a liberdade de circulación de bens por todo o territorio estatal (art. 139.2º CE), e máis por atinxir a citada clasificación a un dereito fundamental - o de comunicar do art. 20 CE -, o que de por si xustificaría a competencia estatal ex art. 149.1º.1ª CE.

- Que la regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma.
- Que esa regulación, en cuanto que introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto del Estado, resulte proporcionada al objetivo legítimo perseguido, de modo que las diferencias y particularidades que en ella se establezcan, resulten adecuadas y proporcionadas por su fin.
- Y que siempre quede a salvo la igualdad básica de todos los españoles".

Aplicación concreta desta doutrina, ofrece-no-la a S.TC 87/1987, fundamento xurídico 5º,⁴⁴⁴ ao dicir que:

"Estas conexiones, de las que nacería la competencia estatal que así se defiende, no son aquí de apreciar. No lo es, en primer lugar, la presunta quiebra de lo prevenido en el art. 139.2º CE, pues es claro que nunca podrá considerarse traba para la libre circulación de bienes en todo el territorio, el efecto que se siga de la aplicación de una norma que resulta, por su objeto y por su contenido, de indiscutible competencia autonómica, llevando la argumentación contraria, más bien, a una inadmisble constricción de las competencias autonómicas en aras de un entendimiento del principio de unidad de mercado que no se compadece con la forma compleja de nuestro Estado"⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴ Trátase da clasificación de idades realizada pola Generalitat de Cataluña, do material audiovisual para ser vendido, exhibido ou distribuído no seu ámbito territorial, no que ceretamente, máis que unha medida de fomento, segundo a terminoloxía do TC, semella unha medida de policía de espectáculos. O Avogado do Estado postulaba a inconstitucionalidade da mencionada clasificación, por entender que entorpecía a liberdade de circulación de bens por todo o territorio español (art. 139.2º CE), e máis por atinxir a citada clasificación a un dereito fundamental - o de comunicar e receberb libremente información, art. 20 CE -, o que por si mesmo xustificaría a competencia estatal ex art. 149.1º.1ª CE.

⁴⁴⁵ Tamén na S.TC 37/81 de 16 de novembro, advírte-se que non toda incidencia que na circulación de bens, persoas ou capitais, produza unha normativa local ou autonómica dictada dentro do ámeto competencial respectivo, é necesariamente un atranco, *"lo será, sin duda, cuando intencionadamente se esté persiguiendo la finalidad de obstaculizar la circulación (...), pero no sólo en ese caso, sino también en aquellos otros en los que las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas, impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación con el fin constitucionalmente legítimo que aquellas persiguen"* (fundamento xurídico 2º).

III. O PRINCIPIO DE IGUALDADE DO ART. 139.1º CE.

O principio de igualdade, no eido da organización territorial do Estado, ven recollido no art. 139.1º CE, onde se proclama que "todos os españois teñen os mesmos dereitos e obrigas, en calqueira parte do territorio do Estado".

Rexeitada polo TC e a doutrina maioritaria, a tese proposta por DE OTTO, segundo a cal a igualdade á que se refire o art. 139.2º CE, é unha igualdade formal⁴⁴⁶, o principio de igualdade é entendido polo TC español, partindo dunha interpretación conxunta dos art. 139.2º e 149.1º.1ª CE, como a homoxeneidade **substancial** mínima de todos os españois, nas condicións básicas de exercicio dos dereitos fundamentais, tal e como doadamente se infire da S.TC 37/81, fundamento xurídico 2º, ao dicir que o principio de igualdade en dereitos e obrigas de todos os españois,

"no puede ser entendido en modo alguno, como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias y en cualquier parte del territorio nacional (sic), se tengan los mismos derechos y obligaciones. Esto no fué así nunca entre nosotros en el ámbito del derecho privado y, con la reserva ya antes subrayada respecto de las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, pues la potestad legislativa de que gozan potencialmente las CC.AA., da a nuestro ordenamiento jurídico una estructura compuesta, por obra de la cual puede

⁴⁴⁶ E dicir, garantidora dun tratamento non discriminatório de todos os españois con independencia da súa condición política, diante de cada un dos ordenamentos autonómicos e mesmo do estatal, na liña do art. 33 GG, como sinalamos supra.

ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional (sic). Es cierto que esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las CC.AA., no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales, que quedan reservadas a la legislación del Estado".

Esvae así o Alto Tribunal, dunha banda, un dos principais atrancos que I. DE OTTO achaba para a consideración do art. 139.2º CE, como un preceito consagrador da mesma igualdade - substancial, nas posicións xurídicas fundamentais -, que logo habería de concretar e garantir o art. 149.1º.1ª CE: para o citado autor, o problema básico sería o de atopar o padrón, o parámetro de comparanza para determinaren cando ese mínimo de igualdade é sobardado, parámetro que para el, non poidendo vir constituído polas lexislacións autonómicas⁴⁴⁷, tamén non o podería pola do Estado, xa que o Estado só tería competencia para criar un réxime común na medida en que dispuxese dunha potestade de normación sobor das bases de determinadas materias, derivando nestas a uniformidade, non do disposto no art. 139.2º CE, senón daquela competencia básica estatal. Correlativamente, as normas das CC.AA. non poderían seren atacadas polo feito de conduciren a réximes de desenvolvemento diversos, senón pola contravención do disposto na normativa básica.

Pola contra, para o TC español, o parámetro de comparanza si é a lexislación estatal, de maneira tal que, se ben non toda desigualdade nas posicións xurídicas dos españois é inconstitucional, cómpre que esta teña un

⁴⁴⁷ Di textualmente que "non cabe esperar da fortuna un réxime común que serva de comparanza", como habería de resultar da coincidencia das diferentes lexislacións autonómicas. Cfr. op. cit., páx. 56.

"fundamento razonábel"⁴⁴⁸; é dicir, que alén de partir do lexítimo exercicio das súas competencias polas CC.AA.⁴⁴⁹, resulte da "racionalidade da finalidade procurada a meio desas medidas autonómicas" e máis da "proporción co fin elixido"⁴⁵⁰.

En fin, da aplicación ao exercicio polas CC.AA. das súas competencias no eido do fomento da actividade económica, resultan unha série de condicionamentos, que a S.TC 64/90 explicita:

"Cabe (...) que la unidad de mercado se resienta a consecuencia de una actuación autonómica que, en el ejercicio de competencias propias, entorpezca el tráfico de industrias. Así habría de suceder cuando se provoque un cambio sustancial, geográfico o sectorial, del régimen de traslado en o para determinadas zonas del territorio nacional (sic), se generen barreras financieras alrededor de alguna de ellas, o se desvirtúen artificialmente, con el concurso de factores externos al mercado, la igualdad de medios o posibilidades de desplazamiento de las industrias que compiten en un mismo espacio económico. Y ello, no sólo a través de medidas coactivas que directamente impongan trabas injustificadas a la circulación de industrias o a su desarrollo, sino también a través de medi-

⁴⁴⁸ Arg. ex S.TC de 22 de decembro de 1981. Reparar en que esta esixencia do fundamento razonábel, non é senón unha da aplicación da doutrina TC chantada a respecto da igualdade como principio constitucional.

⁴⁴⁹ Xa que "la autonomía significa precisamente, la capacidad de cada nacionalidad y región para decidir cuándo y cómo han de ejercer sus competencias, en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía". (Cfr., Ss.TC 37/87 e 150/90).

⁴⁵⁰ Xa que "como ha sostenido este Tribunal, el tratamiento desigual puede existir siempre que quepa calificarlo como razonable, tanto por la causa que lo motiva, como por la naturaleza de las propias medidas diferenciadoras. Ya se ha dicho que la racionalidad de la finalidad que justifica estas medidas que, en última instancia, descansan en razones de equidad, de justicia material, de satisfacción de una demanda social, que se conecta con obxectivos de justicia que la propia CE elevó a la categoría de valores superiores del ordenamiento jurídico. Al respecto de las medidas adoptadas, no son desproporcionadas con el fin elegido, y no desconocen, en su puesta en práctica, rígidos controles de la efectiva prestación del servicio...". (Cfr. S.TC 76/86 de 9 de xuño).

Mesmo, a razoabilidade da medida pode xustificar certos afrouxamentos do "corsé" competencial, facendo menos esixente a operación de busca do título lexitimador para determinadas actuacións. Ver coma exemplo o dito supra - cap. 1º, parte II - a respecto da S.TC 76/86.

das de natureza graciable y acogimiento voluntario⁴⁵¹, como ayudas, subvenciones u otra clase de auxilios, que en el marco de la actual Administración prestacional, adquieren, junto con su tradicional configuración como medidas de fomento, una innegable virtualidad de instrumentos de intervención económica, de los que se puede llegar a hacer un uso incompatible con las exigencias del mercado único, por propiciar, en mayor o menor grado, la disociación en ciertas zonas o sectores, de reglas económicas que teñen que permanecer uniformes"⁴⁵².

Nembargantes, esta declaración de principios contida no fundamento xurídico 4º, hai que completá-la coas matizacións sinaladas no fundamento 5º:

"Esta posibilidad no debe conducir, sin embargo, a considerar constitucionalmente inaceptable toda intervención económica de las CC.AA. mediante subvenciones u otro género de ayudas que repercutan de algún modo en la circulación de industrias por el territorio nacional (sic), pues no ha de perderse de vista que medidas de este tipo pueden resultar al menos coyunturalmente, y en particular en situaciones de crisis y deterioro industrial, indispensables para corregir o disminuir las insuficiencias o disfunciones que presente el mercado, incrementando la productividad, optimizando el crecimiento económico y favoreciendo en definitiva el desarrollo regional, fines todos ellos que, lejos de ser reprobables, la CE encomienda como propios del Estado social de Derecho a todos los poderes públicos⁴⁵³. A estos, en efecto, corresponde promover las condiciones favorables para el progreso social y económico (art. 40.1º CE), atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores productivos (art. 130.1º CE) y garantizar y proteger el ejercicio de la

⁴⁵¹ Eis máis unha mostra da imprecisión coa que o TC adoita a se referir ás medidas de fomento. O feito de calificar á subvención de "medida de natureza graciábel", e tanto máis sorprendente, se cabe, se reparamos en que en máis dunha ocasión o TC tivo ocasión de considerar nos seus pronunciamentos, principios tan centrais nun Estado social democrático de dereito, como é o da igualdade, interdicción da arbitrariedade..., no ámeto da concesión de beneficios (Ver v.gr., a S.TC 39/89).

⁴⁵² Sent. cit., fundamento xurídico 4º in fine.

⁴⁵³ Contén-se aquí un recoñecemento nítido de que as CC.AA. forman tamén parte do Estado Social, achándo-se pola mesma tamén vencelladas polos mandados contidos no cap. 3º, Tít. I CE. Isto, que poidese semellar unha constatación óbvia, cómpre nembargantes suliñá-lo no sentido de que máis dunha vez, o TC, xogando coa polisémia do termo Estado - cfr. S.TC 40/81 de 28 de xullo, na que se recollen os diferentes significados do termo á luz dos preceitos constitucionais -, interpreta a cláusula de Estado Social coma referida exclusivamente aos órganos centrais. Así por exemplo, na xa comentada S.TC 146/86, ao dicir o avogado do Estado - e corroborar dispois implicitamente o TC - que "*no es imaginable un Estado completamente ajeno a la acción social a través de técnicas asistenciales a las que le obligan adicionalmente los art. 40, 41 y 50 CE*".

Lóxicamente se as CC.AA. - únicas competentes en materia de asistencia social - xa teñen responsabilidades nese sector, non se pode validamente dicir que o Estado sexa completamente alieo, polo dado evidente de que as CC.AA. forman xa parte dese Estado, entendido como totalidade da organización xurídico-política de España (ex S.TC 40/81 de 28 de xullo).

libertad de empresa y la defensa de la productividad (art. 38 CE), asumiendo así un compromiso que, como ha señalado este Tribunal, supone la "necesidad de una actuación específica encaminada a defender tales objetivos constitucionales(S.TC 88/86, fundamento jurídico 4º).

Ha de ponderarse, por esta razón, la compatibilidad en cada caso de las ayudas regionales con las exigencias de la libre circulación e igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica que la unidad de mercado demanda, comprobando a tal efecto, la existencia de una relación de causalidad entre el legítimo objetivo que se pretenda y la medida que para su consecución se provea, asegurándose de su adecuación y proporcionalidad y delimitando, en fin, las consecuencias perturbadoras que de su aplicación puedan seguirse para el mercado nacional (sic), en cuanto "espacio económico unitario" (S.TC 87/85, fundamento jurídico 6º), más allá de las inevitables repercusiones que dado el fuerte grado de interacción económica pueden proyectarse sobre el mismo".

IV. O PRINCIPIO DE SOLIDARIEDADE.

1. EN XERAL. SOLIDARIEDADE E ACTIVIDADE INCENTIVADORA DOS PODERES PUBLICOS.

Conforme con MUÑOZ MACHADO⁴⁵⁴, o principio de solidariedade, recollido en varios preceitos constitucionais - art. 2, 138.1º e 156 CE -, presenta no ordenamento constitucional español unha dupla faciana:

- Dunha banda, como limite ás competencias das CC.AA.⁴⁵⁵
- e doutra, como un obxectivo a acadar, sendo deste xeito a solidariedade a xustificación da atribución de certas potestades a certas autoridades, nomeadamente ao Estado.

Cinguindo-nos ao eido económico, o principio de solidariedade recoñecido nos art. 2⁴⁵⁶ e 138.1ª CE⁴⁵⁷, é entendido como "o conxunto de técnicas ou

⁴⁵⁴ Cfr. a sua obra "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", vol.I, páx. 184.

⁴⁵⁵ E habería que dicir tamén ás do Estado, poisque ten declarado reiteradamente a xurisprudencia do TC español que estes principios da constitución económica e máis da organización territorial do Estado vincallan por igual a todos os poderes públicos.

⁴⁵⁶ Para ALONSO DE ANTONIO - cfr., "El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa", vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985 -, o principio de solidariedade recoñecido no art. 2 CE, é un "ben público común de todos os españois" e "*vínculo de unidade*" que, por tanto - art. 138.1º CE - ten de ser garantida polo Estado (páx. 377). Engade este autor que a idea

mecanismos destinados a asegurar unha máis xusta distribución espacial ou territorial da riqueza nacional, corrixindo os seculares desequilíbrios entre as zonas prósperas e as menos desenvolvidas do país"⁴⁵⁸. Técnicas ou mecanismos que no ordenamento español se concretan basicamente nos seguintes:

- O xa citado art. 138 CE⁴⁵⁹.

- O Fondo de Compensación Interterritorial (FCIT), previsto no art. 158.2º CE e

dun "Estado autonómico baseado na solidariedade, non é a prevalencia pura e simple dos intereses comunitarios; isto suporía acrise e mesmo o anquilosamento do principio de autonomía. Este esixe respecto aos intereses propios das CC.AA., sen que a súa satisfacción poida supór a creba do marco unitario do Estado. A solidariedade ven así constituir un punto de equilibrio (...) entre as tendencias centrípetas que a unidade comporta, e as tendencias centrífugas a que poida conducir a autonomía" (páx. 379).

⁴⁵⁷ O texto do cal dispón que "O Estado garante a realización do principio de solidariedade consagrado no art. 2 CE, velando polo establecemento dun equilibrio económico axeitado e xusto entre as diversas partes do territorio español e atendendo, en particular, ás circunstancias do feito insular". Pola súa banda, a alínea 2ª do mesmo preceito engade que "*As diferencias entre os Estatutos das diferentes Comunidades Autónomas non poderán implicar, en caso ningún, privilexios económicos ou sociais*"; para ALVAREZ CONDE - cfr., "las Comunidades Autónomas", páx. 25, citado por ALONSO DE ANTONIO, op. cit. -, este preceito está pensado para o caso dos concertos económicos, para evitar a constitución de "paraísos fiscais" dentro do territorio do Estado. Neste sentido, o art. 41.f EAPB establece que "*o rexime de concertos aplicará-se de acordo co principio de solidariedade a que se refiren os art. 138 e 156*".

⁴⁵⁸ Cfr., op. cit., páx. 380.

⁴⁵⁹ Na S.TC 146/1992, do 16 de outubro, o Alto Tribunal xustifica a lexitimidade constitucional da Lei 50/1985, de Incentivos Rexionais, entre outros criticábeis argumentos, no art. 138 CE. Para o TC, o art. 138.1ª CE,

"Tampoco (...) puede ser considerado, en sentido estricto, como una norma atributiva de competencia estatal, pero no lo convierte, en modo alguno, en un precepto irrelevante a los efectos del presente recurso".

A relevancia viria do art. 138.1ª CE dada porque:

"... en efecto, las Comunidades Autónomas no han asumido, ni por la propia naturaleza de las cosas (sic) han podido asumir, una competencia que responda al sentido de esta Ley, es decir, las actuaciones que respondan a un objetivo, esencialmente supraautonómico (sic), como es el de corregir los desequilibrios territoriales, objetivo éste que, si bien encuentra instrumentos expresos en la Constitución, como es el caso del FCI, tampoco puede entenderse que se agote en ellos".

máis na LOFCA, e regulado na L.FCIT. que ten por obxectivo o de corrixir os desequilíbrios interterritoriais e facer efectivo o principio de solidariedade, para o cal os seus recursos - destinados ao financiamento de gastos de investimento -, distribúen-se polas CC.XX. entre as CC.AA. e as Provincias.

- O art. 156.1ª CE, que ao recoñecer a autonomía financeira das CC.AA., enmarca-a dentro dos principios de coordinación coa Facenda estatal e de solidariedade entre todos os españois. Consecuencia lóxica desta aplicación no ámbito financeiro do principio de solidariedade, é a prohibición imposta ás CC.AA. no art. 157.2º CE, de adoptaren medidas tributarias sobre bens situados fóra do seu territorio ou que supoñan atrancos para a libre circulación de mercadorías ou servizos.

- Outro potencial instrumento para a solidariedade é o dos planos económicos, na medida en que o art. 131.1ª CE establece como un dos obxectivos do planeamento económico o de "equilibrar e harmonizar o desenvolvemento rexional".

Lóxicamente, se dexergamos a solidariedade coma un condicionamento máis

ás políticas autonómicas no eido do fomento⁴⁶⁰, haberemos de nos debuzar sobor do primeiro dos sentidos expostos do principio - lembremos, como limite ás competencias autonómicas máis que como título xustificativo de determinadas funcións do Estado -, do mesmo xeito que, por outra banda, xa o ten feito o TC español, cuxa doutrina, en especial a verquida na recente S.TC 64/90 de 5 de abril, utilizaremos como fio conductor da nosa exposición. Debatía-se nesta sentenza se o art. 16 do Decreto da Xunta da Galiza 151/84 de 13 de decembro, que contemplaba certas subvencións para o traslado de empresas á Galiza⁴⁶¹, era constitucionalmente lexítimo dende o punto de vista da "orde económica constitucional" e especialmente do principio de solidariedade.

Para o avogado do Estado, o preceito impugnado entendido como unha subvención para o traslado de empresas á Galiza desvincallada de calquera outra eisixencia, aparecía como unha medida cuxos efectos obxectivos implicaban o xurdimento de atrancos á libre circulación de bens e á libre circulación e establecemento de persoas en todo o territorio do Estado, que sobarda a finalidade lícita constitucionalmente procurada polos demais preceitos do Decreto, cal era o fomento e promoción de empresas na Galiza.

⁴⁶⁰ Lóxicamente, o principio de solidariedade ten tamén outras manifestacións no eido económico, igualmente interesantes para a nosa pescuda. Por exemplo, o suposto analizado na S.TC 64/82 de 4 de novembro: a Lei 12/81 do Parlament de Catalunya, de "protección de espacios de especial interese natural atinxidos por actividades extractivas", establecía na súa D.T. 1ª, un réxime especial para as explotacións que estivesen estreitamente vencelladas a instalacións de sectores productivos básicos para a economía de Catalunya e para a súa incidencia na competitividade internacional. Pois o TC entendeu, ex art. 128.1º CE - lembremos: "toda a riqueza do país nas súas diferentes formas e sexa cal for a súa titularidade, está subordinada ao interese xeral" -, que "aún admitiendo que se trata sólo de una redacción desafortunada de ese párrafo, lo relevante para el establecimiento de un régimen especial es no sólo la importancia de unos recursos naturales para la C.A. en la que se encuentran o para la competitividad internacional, sino la importancia que puedan tener para el conjunto de la economía española".

⁴⁶¹ O artigo recorrido di: "subvencionará-se até o 100 por 100 do importe da desmontaxe, transporte e montaxe dos bens de equipa das indústrias que se trasladen á Galiza. Esta subvención acumulara-se a que pode corresponder con novos investimentos".

Para o TC, aceptando basicamente as alegacións do representante do goberno galego, dunha interpretación sistemática do art. 16 citado cos restantes preceitos da disposición, resulta que a subvención non se outorga sen máis polo simple traslado dunha industria á Galiza, senón que cómpre amais que a industria que opte polo traslado se compadeza - pola natureza da súa actividade, polo nivel de emprego que crearía...- cos obxectivos de desenvolvemento e promoción industrial procurados a meio do Decreto recorrido, como se demostra pola natureza compensatoria da subvención, que a fai acumulábel con outras que se poidan conceder por novos investimentos e mesmo pola gradación que da mesma se prevé no art. 7, atendendo a determinadas circunstancias⁴⁶².

En consecuencia desestima o recurso, mais non sen antes facer unha serie de consideracións sobor da Constitución económica en xeral e o principio de solidariedade en particular de extraordinaria importancia:

- O principio de solidariedade implica un deber de comportamento leal para todos os poderes do Estado no uso das súas respectivas competencias⁴⁶³. No caso das medidas de fomento, este deber non sería respoitado se ao incentivar, v.gr., o traslado, de industrias a unha parte determinada do territorio do Estado, este incentivo supuxese un estímulo negativo ao seu mantemento noutras, poisque o citado deber de comportamento leal atinxe tamén ás CC.AA. entre elas, e non só nas súas rela-

⁴⁶² As circunstancias mencionadas no art. 7 son, entre outras, a natureza das actividades da empresa, con especial consideración daquelas que pechen un ciclo productivo na Galiza; a súa localización; a incorporación de tecnoloxías avanzadas no proceso productivo; número de postos de traballo que orixina a execución do proxecto, etc.

⁴⁶³ Deber de comportamento leal ou mútuo auxilio, reiteradamente proclamado na xurisprudencia do TC español. Ver as Ss.TC citadas no, propio fundamento xurídico 7º, parágrafo 2º da S.TC 64/90.

cións co Estado, por imperativo do art. 2 CE. (fundamento xurídico 7º).

- " Las limitaciones que el principio de solidaridad imponen a la acción de todos los poderes públicos, obliga a examinar con mayor detenimiento aquellas medidas que por su objeto inmediato parecen dirigidas a asegurar a una parte del territorio beneficios o ventajas a expensas de otras"⁴⁶⁴. (fundamento xurídico 8º).

- Cando as axudas teñen como finalidade correxir as caréncias que en materia de infraestruturas etc.. poida ter un determinado territorio e que lóxicamente producen o efecto de desaconsellar ás empresas a súa elección como lugar de establecemento,

"en nada se opone este proceder al principio de solidaridad, pues ni la solidaridad, rectamente entendida es exigencia de uniformidad, ni como privilegio puede proscribirse toda diferencia o incluso mellora. Es precisamente la constatación de notables desigualdades de hecho económicas y sociales de unas partes a otras del territorio nacional (sic) acentuadas en ocasiones por circunstancias coyunturales, pero debidas también a elementos naturales - situación, recursos, etc. - difícilmente alterables, la que legitima, en aras y por imposición de la solidaridad interterritorial, no sólo que zonas de mayor capacidad económica asuman ciertos sacrificios o costes en beneficio de otras menos favorecidas, sino también que éstas promuevan acciones encaminadas a lograr adecuarse, de manera en todo caso equilibrada, a la inevitable tendencia de los agentes económicos a operar allí donde las condiciones para la producción sean más favorables" (fundamento xurídico 9º).

2. SOLIDARIEDADE INTERTERRITORIAL E POLITICA REXIONAL. A LEI 50/1985, DE INCENTIVOS REXIONAIS DE 1985.

⁴⁶⁴ O que como xa dixemos entende o TC que non ocorre no caso debatido na sentenza.

Como sinala a doutrina e recoñece a propia E. de M. da lei 50/1985, de Incentivos económicos para a corrección dos desequilíbrios económicos interterritoriais (en diante, LIR), a nova regulación que esta contén da política rexional do Estado tenciona responder á grande dispersión e diversidade de instrumentos de política rexional até ese intre existentes no Estado español, alén de procurar tamén o axeitamento da política rexional española aos "critérios vixentes nas Comunidades Europeas", basicamente, e como apunta a E. de M. da LIR, no atinxente á "necesidade de definir teitos competenciales de intensidade das axudas, cumprir co principio de especificidade rexional, dotar de transparencia ao sistema, prever as repercusións sectoriais e instaurar un rexime eficaz de vixilancia", alén de "crear un marco de colaboración coas Comunidades Autónomas"⁴⁶⁵.

Polo que se refire ao espaxamento e desorde dos instrumentos de política rexional no ordenamento español, a alturas de 1984 existía unha heteroxénea e mesta morea de disposicións, pre- e postconstitucionais que, como apontan DE

⁴⁶⁵ Os estudos da Administración española previos á redacción da Lei - cfr., "Propuesta para racionalizar la política de incentivos regionales y compatibilizarla con la de los países de la CEE", en Cuadernos económicos del ICE, nº. 20, 1982 -, insitían xa nestes fins da nova regulación, sistematizados por UTRILLA DE LA HOZ - cfr., "Una nota sobre la regulación normativa de los incentivos regionales", en RDFHP nº. 195-196, 1987, páx. 709 - conforme a unha tripla clasificación:

"1. Simplificar e racionalizar a diversidade de figuras de incentivación rexional do investimento existente, abandonando o carácter asistencial e de axudas a posteriori a decisións investidoras previamente adoptadas e dando pulo ao aproveitamento do potencial endógeno e ás vantaxes comparativas da zona.

2. Acaé-lo aos criterios da Comisión das Comunidades Europeas sobor dos reximes de axudas con finalidade rexional concretados na necesidade de definir teitos diferenciais de intensidade das axudas, cumprir o principio de especificidade rexional, dotar de transparencia ao sistema, prever as repercusións sectoriais e instaurar un sistema eficaz de vixilancia.

3. Considerar dunha forma explícita a nova organización territorial do Estado, incorporando ás Comunidades autónomas esencialmente, na xestión dos incentivos".

PABLOS ESCOBAR e VALIÑO CASTRO⁴⁶⁶, ao supór que a case totalidade das provincias españolas gozasen dalgún incentivo, imposibilitaba unha correcta aplicación da política rexional ao se contrarestar uns aos outros. É por isto que, e pésie á natural tendéncia da política de desenvolvemento rexional cara a dispersión normativa, subliñada por GÓMEZ BARAHONA precisamente por seren moitos e moi variados os elementos que contribúen ao mesmo, urxia un labor de simplificación, labor certamente esixido pola CE - mais, subliñamos, sen facer indicación expresa do ente responsábel - nos art. 2, 40 e 138.

Atendendo á competencia estatal en materia de política rexional, esta, tal e como comunmente se entende, é dicer, como a dimensión espacial da política económica estatal tendente á igualación do nivel de vida e de desenvolvemento económico entre as diferentes partes do Estado⁴⁶⁷, non aparece como unha das materias listadas na dupla lista dos art. 148 e 149 CE. Apenas nalgúns Estatutos de Autonomía ven implicitamente recoñecida como materia de competencia estatal⁴⁶⁸. Acontece pois coa materia de política rexional, o mesmo que con

⁴⁶⁶ Cfr., "Características y evolución del nuevo sistema de incentivos regionales en España", en PGP nº. 7-1992, páx. 140. No mesmo sentido, vid. SAENZ DE BURUAGA, "La planificación nacional y regional en la España de las autonomías", en Estudios Regionales nº. 13, 1985, e, especialmente

⁴⁶⁷ Neste sentido, vid. SAENZ DE BURUAGA, "La planificación ..", cit., quen define á política rexional como "unha das funcións fiscais típicas do nivel central de goberno, sexa nun Estado unitario como o era antes España, sexa nun Estado case federal como o desexan a nosa Constitución e os Estatutos de Autonomía. Esta función fiscal de redistribución da renda a escala espacial é tan importante nun Estado moderno como a redistribución persoal através dun sistema fiscal progresivo, ou a redistribución sectorial que transfire recursos públicos duns sectores a outros". (páx. 92).

⁴⁶⁸ Así, no art. 30.1º.7ª EAG, segundo o cal a CAG asume a competencia para o desenvolvemento e execución na Galiza dos planos establecidos polo Estado para a reestruturación de sectores económicos, programas xenéricos para a Galiza estimuladores da ampliación de actividades produtivas e implantación de novas empresas. Porén, é dubidoso que esta reserva estatutaria sexa quen de producir o efecto de asunción desa competencia polo Estado (vid. LASAGABASTER HERRARTE, ...), alén de que, doutra banda, o estatuto galego semellaba estar a pensar, como demostra a fórmula coa que o devandito art. 30 EAG principia, na competencia estatal ex art. 149.1º.13ª CE, título que non foi, como veremos, o utilizado polo TC para xustificar a lexitimidade constitucional da LIR.

outras que, achando-se reflectidas na CE entre os principios reitores da política social e económica do cap. 3º do tít. I, non aparecen como tais listadas nos art. 148 e 149 - caso, sobranceiramente, da materia "defensa do consumidor e do utente"⁴⁶⁹ -, nas que cómpre realizar un exame individualizado dos preceitos controvertidos, para comprobar a que títulos competenciais concretos corresponden: no caso da política rexional, planeamento económico, medio ambiente, lexislación laboral, ordenamento territorial, etc.

Na doutrina, é común considerar á LIR como un dos "instrumentos orientados a facer efectivo o principio socioeconómico e técnico de solidariedade interterritorial"⁴⁷⁰, afirmando a competencia estatal en materia de política rexional apartir dos art. 138.1º e 158.1º CE, interpretados como unha encomenda ao Estado para "a realización efectiva do principio de solidariedade, velando polo establecemento dun equilibrio económico axeitado e xusto entre as distintas

⁴⁶⁹ A respecto da materia "defensa do consumidor", a S.TC 202/1992, do 23 de novembro, sinala que:

".. desde nuestra primera sentencia sobre el tema hemos encontrado la singularidad del título "defensa del consumidor", que es un "concepto de tal amplitud y de contornos tan imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias" (S.TC 71/1982, fundamento jurídico 2º). Por ello, y como quiera que la sustantividad o especificidad de una materia no es, en líneas generales, sino el resultado de un conglomerado de unas diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materiales, en la medida en el Estado ostente a atribuciones en esos sectores materiales, su ejercicio podrá incidir directamente en las competencias que sobre "defensa del consumidor y del usuario" corresponden a determinadas Comunidades Autónomas, las cuales, en ese caso, también podrían quedar vinculadas a previsiones estatales (S.TC 15/1989, fundamento jurídico 1º)".

⁴⁷⁰ Segundo expresión de SANCHEZ BLANCO, "El sistema económico ...", cit., páx. 459. A mesma consideración realizan outros autores como CORDERO MESTAZA - cfr., "La política regional en los Presupuestos de 1991", cit., páx. 171 -, GOMEZ BARAHONA - cfr., "La legislación ...", cit., páx. 754 - ou DE PABLOS ESCOBAR e VALIÑO CASTRO - cfr., op. cit., páx. 140 - e PEMAN GAVIN - cfr., "Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales", PUUZ-Civitas, Madrid, 1992, páx 285 e ss.

partes do territorio español"⁴⁷¹, na liña, como xa vimos, do anunciado pola propia E. de M. da LIR.

Tira-se do anterior que "na Constitución existe un mandado expreso de artellar unha política rexional nacional, en tanto subsistan os desequilibrios económicos interterritoriais", política que, cando menos, haberá de responder ás seguintes condicións:

"- Ter o obxectivo de equilibrar e harmonizar o desenvolvemento económico rexional, para conseguir unha distribución da renda que permita un equilibrio axeitado e xusto entre as diferentes partes do territorio español.

- Tratar-se dunha materia compartida ou concorrente entre o Estado e as Comunidades Autónomas.

- Ter o Estado un poder de dirección, de coordinación e de integración de intereses que lle permita adoptar medidas aplicábeis a todo o territorio nacional e formular unha política rexional común ou xeral.

- Definición desa política de forma respeitosa coa vontade constitucional de implantar un rexionalismo participativo e cooperativo.

- Ter no Estado ao garante último da realización efectiva do principio de

⁴⁷¹ Cfr., GOMEZ BARAHONA, op. cit., páx. 784. Acrecenta este autor que esta encomenda hai que interpretá-la sen prexuízo de que o art. 148.1º.18ª CE permita ás CC.AA. asumir competencias para o fomento do desenvolvemento económico no seu ámbito territorial, "e dentro dos obxectivos marcados pola política económica nacional".

solidariedade interterritorial, debendo adoptar as medidas oportunas tendentes a lograr un desenvolvemento harmónico entre as diferentes partes do territorio español"⁴⁷².

Xa que logo, partindo do principio de solidariedade, hai un grande consenso doutrinal á hora de aceptar unha competencia estatal para a formulación unitaria da política rexional. Cousa distinta xa é o xeito de esta se artellar e, fundamentalmente, a participación autonómica na súa elaboración e execución.

Pola súa banda, o TC español tivo recentemente ocasión de se pronunciar ao respecto na S.TC 146/1992, do 16 de outubro, que resolve o recurso presentado no seu día pola Xunta da Galiza contra da LIR, decisión que de seguido exporemos, adicando enteiro o fundamento xurídico 1º da mesma á afirmación da competencia do Estado en materia de política rexional.

Atendendo á fundamentación do recurso, o letrado da Xunta da Galiza, comeza os seus alegatos manifestando que

"... las competencias en materia de política regional no constituyen un título genérico abstracto y absoluto, sino que están incardinados en otros títulos específicos sobre campos concretos con los que se relaciona la política regional, tales como la ordenación del territorio, el medio ambiente o la ordenación económica, planteándose un claro supuesto de competencias compartidas o concurrentes, en las que se precisan mecanismos de coordinación de las políticas regionales estatal y autonómicas".

Deste punto de vista da concorrência competencial, engade o letrado que

⁴⁷² Cfr., GÓMEZ BARAHONA, "La legislación ...", cit., páx. 784 e 785.

".. para el cumplimiento de sus cometidos institucionales la Comunidad [refírese á CAG] ostenta competencias que implican el empleo de técnicas de planificación que los preceptos impugnados desconocen (así, el art. 30 del EAG otorga competencia exclusiva para el "fomento y planificación de la actividad económica en Galicia"). Por otra parte, y con independencia de los mecanismos de planificación utilizados por el Gobierno (art. 131 o art. 149.1º.13ª CE), la citada Comunidad Autónoma ha de tener reservada una intervención para hacer efectivas las competencias estatutariamente asumidas no sólo para la ejecución de la planificación general, sino también para el desarrollo y ejecución en Galicia de los Planes establecidos por el Estado para la reestructuración de los sectores económicos, programas genéricos para Galicia estimuladores de la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas empresas (art. 30.1º.7ª EAG), potestad de emanación de legislación básica y de desarrollo de la básica del Estado en diversos sectores (art. 28 EAG) y la correspondiente potestad reglamentaria, la administración y la inspección (art. 37.3º EAG) que como función ejecutiva va ínsita en las competencias exclusivas asumidas en las materias calificadas como tales. Por ello, las normas impugnadas vulneran los art. 131 y 149.1º.13ª de la Constitución, atentan contra las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y hacen quebrar el sistema de competencias concurrentes establecido".

Pola sua parte, o advogado estatal comeza a sua contestación ao recurso rexeitando a infracción alegada do art. 131 CE, porque a LIR,

"... no puede calificarse como una norma planificadora en sentido estricto. Las previsiones en ella contenidas regulan el modo en que, en el futuro, habrán de concederse las ayudas o incentivos destinados a compensar desequilibrios territoriales, ayudas que se concederán de acuerdo con las directrices que fije el Gobierno y en tal sentido podrán enmarcarse dentro de una planificación por él marcada en cuanto a la determinación de las zonas o sectores a potenciar. Sin embargo, será a ella y no a la Ley a quien podrá imputarse en su caso desapoderamientos competenciales"⁴⁷³.

E, de seguido, diferéncia dentro da Lei recorrida os seguintes tres aspectos:

a) concesión das axudas e o seu rexime xurídico, b) vixilancia estatal sobor da

⁴⁷³ E, con todo, engade máis adiante o letrado estatal que

"... si la problemática de la Ley 50/1985 ha de conectarse con lo dispuesto en el art. 149.1º.13ª CE, las competencias previstas en los art. 30.1º.1ª y 7ª del EAG lo son, dentro de los límites constitucionales y en los términos en que se han asumido, términos en los que no se incluye participación alguna en el proceso de decisión de otorgamiento o ayudas regionales".

aplicación realizada polas CC.AA. dos incentivos que poidan conceder dentro das súas esferas de actuación⁴⁷⁴ e c) instrumentos que correspondan ao Estado para o caso de incumprimento polos beneficiarios das súas obrigas. Con base nesta diferenciación, afirma o advogado do estado que precisamente a Xunta da Galiza foi centrar o seu recurso de inconstitucionalidade no obxecto máis alonxado do seu marco competencial, cal é o da

"... dedicación en el otorgamiento de las ayudas por el Estado y el entramado orgánico que a efectos de esa decisión de concesión se establece, y las correlativas atribuciones competenciales con é relacionadas que, dentro de la esfera estatal se prevén. (...) En esta fase de concesión de ayudas o incentivos, ninguna incidencia tiene las competencias previstas en los art. 28 y 30.1º.1ª y 7ª EAG".

Xa dentro dos fundamentos xurídicos da sentenza, realizan-se, no fundamento xurídico 1º, unha serie de consideracións acerca da competencia estatal que abeire á LIR, partindo de normas constitucionais que non son realmente atributivas de competencias, tal e como el mesmo reconece, desbotando a via máis doada de xustificar a citada Lei no título estatal da regra 13ª do art. 149.1º CE⁴⁷⁵, ao que só se fai referencia, como comprobaremos,

⁴⁷⁴ Control estatal das axudas outorgadas polas CC.AA. que, cómpre entender, fai referencia ás outorgadas por aquelas non dentro do marco da LIR - poisque, como habemos ver, o concepto de incentivos rexionais do art. 1 LIR apenas abranxe ás axudas concedidas polo Estado -, senón ás concedidas polas CC.AA. a virtude das súas competencias materiais, a un proxecto acollido ao sistema da LIR - integrado nunha ZPE ou ZID -, aos únicos efectos de controlar que non sexan sobardados os topos de axuda establecidos para cadansua zona.

⁴⁷⁵ Seguindo neste punto a contestación ao recurso do advogado do Estado, entende o TC, no fundamento xurídico 1º da sentenza, que

"... la Ley cuestionada no es en sí misma un instrumento de planificación económica general (art. 131 CE) sino el marco normativo, más bien, para una programación sectorial al servicio de aquellos mandatos constitucionales - os contidos nos art. 40.1º e 138.1º CE -, consideración que lleva ya a descartar los alegatos deducidos por el actor con cita de lo previsto en el art. 131.2º CE, norma que dispone unas especialidades procedimentales que no eran aquí, por lo dicho, de obligada observancia (por todas, Ss.TC 29/1986, fundamento jurídico 3º y 45/1991, fundamento jurídico 5º)".

de pasada e aos efectos de complementar razoamentos que o próprio TC recoñece apoiados en normas constitucionais non atributivas de competencias. Neste esforzo de xustificación constitucional da LIR, considera o Alto Tribunal que

"La Ley 50/1985 tiene por objeto regular el régimen de concesión de incentivos regionales destinados a compensar desequilibrios económicos entre las diversas partes del territorio nacional y en tal sentido aspira, como proclama su Exposición de Motivos, a dar efectividad al principio de solidaridad (art. 2 CE), del que son plasmación especial, en lo que ahora importa, las determinaciones contenidas en los art. 40.1º y 138.1º de la propia Constitución. Esta finalidad aparece expresamente formulada en el art. 1º: "Son incentivos regionales a los efectos de esta Ley, las ayudas financieras que conceda el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente determinadas, al objeto de reducir las diferencias de situación económica en el territorio nacional, repartir más equilibradamente las actividades económicas sobre el mismo y reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones"".

Partindo desta conceición exclusiva - no sentido de que a cita do art. 1 LIR supón, como desenvolveremos argumentadamente *infra*, deixar fóra dos sistema de incentivos rexionais as actuación autonómicas - e globalizadora - no sentido de que, no canto de procurar as competencias concretas que permitan ao Estado actuar a meio de incentivos en cada sector económico concreto (e como xa dixemos, foi o próprio TC quen desbotou no próprio fundamento xurídico 1º desta S.TC 146/1992 a posibilidade de xustificar a LIR directamente na competencia estatal ex art. 149.1º.13ª CE), considerar á matéria "política rexional" como unha competencia ex novo, non recollida expresamente en canto tal no bloque da constitucionalidade nen, o que aínda é máis sorprendente, inferida de títulos competenciais concretos do Estado - da política rexional, pode engadir o TC, no próprio fundamento xurídico 1º, que:

"Se trata, pues, a los efectos de esta Ley, de ayudas financieras que concede precisamente el Estado y no las distintas Comunidades Autónomas que pudieran invocar esta competencia en virtud de diferentes títulos competenciales. Es, fundamentalmente, esta posibilidad de que el Estado

pueda conceder directamente ayudas financieras en aquellos ámbitos materiales de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, la cuestión central planteada en el presente recurso de inconstitucionalidad".

Cuestión central resolta polo TC através da exclusión, en primeiro lugar, de calquer operatividade neste ámbito das competencias tituladas pola CAG no eido do planeamento económico en xeral:

"No cabe, en efecto, desconocer que, concretamente la Comunidad Autónoma de Galicia ostenta hoy, en su territorio, competencia exclusiva sobre "fomento y planificación de la actividad económica de Galicia" (art. 30.1º EAG), así como sobre el desarrollo y ejecución de los "planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores económicos" [art. 30.7º.a) EAG], de los "programas genéricos para Galicia estimuladores de la ampliación de nuevas empresas" [art. 30.7º.b) EAG] y, muy significativamente, de los "programas de actuación referidos a comarcas deprimidas o en crisis" [art. 30.1º.c) EAG]. Bien es cierto que todas estas competencias las ejerce Galicia "de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado", y "en los términos de lo dispuesto en los art. 38, 131 y 149.1º. 11ª y 13ª de la Constitución".

Toma de coñecemento á que segue a exclusión da aplicación do art. 131 CE, tal e como o pretendia o letrado da CAG. Así, e tras de o TC recoñecer unha

"... primera dificultad de acoplamiento del objeto de la ley estatal recurrida con aquellas competencias autonómicas ...",

advirte a continuación o Alto Tribunal que a devandita dificultade,

"... no es insuperable. La propia Exposición de Motivos de la Ley comienza invocando el art. 40.1º de las Constitución, que si bien no es una norma atributiva de competencias, sí introduce en su generalidad ("los poderes públicos"), un primer elemento de legitimidad del legislador estatal. Especificación mucho mayor cabe encontrar en el art. 138.1º CE cuando dispone que "El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad ... velando por el establecimiento de un orden económico adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español ...". Tampoco este precepto puede ser considerado en sentido estricto, como una norma atributiva de competencia estatal, pero ello no la convierte, en

modo alguno, en un precepto irrelevante a los efectos del presente recurso".

E, deste xeito, para tirar de dous preceitos constitucionais, que o TC recoñece como non atributivos de competencias, o título estatal que dea encosto bastante á Lei 50/1985, a sentenza recolle un duplo razoamento que remata, en último termo, coa referencia á supraterritorialidade esencial - é dicir, o carácter esencialmente supraautonómico dos intereses que a meio da política rexional se procuran - á política rexional, como xustificación da competencia estatal actuada no establecemento da LIR.

O primeiro razoamento remite á diferenza de parámetro de contro existente entre o conflito de competencias e o recurso de inconstitucionalidade:

"No cabe ignorar, en primer lugar, que a diferencia de lo que ocurre en los conflictos de competencia, las normas constitucionales que operan como canon o criterio de control en el recurso de inconstitucionalidad se extienden a todo el texto constitucional, integren éstas o no lo que se viene llamando el "bloque de la constitucionalidad", es decir, el conjunto normativo del que resulta la distribución competencial entre le Estado y las Comunidades Autónomas. El art. 138.1º CE, como ninguna otra disposición constitucional, no puede ser reducido al carácter de un precepto programático o tan siquiera al de elemento interpretativo de las normas competenciales. Es, por el contrario, un precepto con peso y significado propios, que debe ser interpretado, eso sí, en coherencia con las normas competenciales que resultan de la Constitución y de los Estatutos".

E o segundo leva-nos, nen máis nen menos, á propia raíz da diferenza entre o Estado autonómico que diseña a CE de 1978 e os Estados federais:

"En segundo lugar es preciso tener en cuenta que el fondo competencial del Estado no resulta de las atribuciones específicas resultantes de la Constitución y de los Estatutos, como es el caso de las Comunidades Autónomas, sino que resulta, a partir de un fondo genérico de las "sustracciones" al mismo operadas por los estatutos en el marco de la Constitución. En este sentido, bien puede decirse que la competencia

estatal no es sino competencia "residual", si bien con un "núcleo duro" garantizado por la Constitución. Es aquí donde debe situarse la legitimidad de la actuación del legislador plasmada en la Ley objeto de recurso y, más en concreto, en el art. 149.1º.13ª de la CE".

Deste xeito, o xuízo constitucional a prol da lexitimidade da LIR, considerada globalmente, é claro, poisque

"... las Comunidades autónomas no han asumido, ni por la propia naturaleza de las cosas han podido asumir, una competencia que responda al sentido de esta Ley, es decir, las actuaciones que respondan a un objetivo esencialmente supraautonómico, como es el de corregir los desequilibrios territoriales, objetivo éste que, si bien encuentra instrumentos expresos en la Constitución, como es el caso del FCI, tampoco puede entenderse que se agote en ellos".

Mais, para nos, aínda sendo claro que o Estado ten competencia para formular unha opción de política rexional como a instrumentada por meio da LIR, tal competencia é tamén óbvio que non pode resultar dun mandado constitucional contido - como o próprio TC reconece! - en normas constitucionais de natureza non competencial, é dicir, que non son hábeis para producir atribución competencial nengunha a prol do Estado (art. 2, 40 e 138 CE).

Polo que atinxe ao principio de solidariedade interterritorial (art.138.1ª CE), participa este da natureza e eficacia das normas que integran a polo próprio TC denominaada "Constitución económica territorial". Teñen estes principios da Constitución económica unha dupla funcionalidade afirmada na xurisprudencia constitucional:

- Positiva: operando como obxectivos a acadar e orientando deste xeito o exercicio das suas competencias respectivas, tanto polo Estado como polas

CC.AA.

- Negativa: operando como límite tanto das competencias económicas do Estado como das CC.AA., determinando, deste punto de vista, un plus engadido á simple tenza de competencia para xulgar da lexitimidade dun determinado exercicio competencial.

Xa que logo, que de acordo co art. 138.1ª CE o Estado sexa garante da realización efectiva do principio de solidariedade interterritorial supón para este dúas obrigas, ningunha das cais se resolve nunha atribución competencial:

- Unha obriga de control das actuacións dos demais entes territoriais instando, cando as estimar contrárias ao devandito principio, as vías de control previstas, para as CC.AA., no art. 153 CE ou, no seu caso, nos art. 151 - coas prevencións establecidas na S.TC 76/1983, do 5 de agosto - e 155.

- Unha orientación no exercicio das súas propias competencias materiais, é dicir, das que segundo o bloque da constitucionalidade lle correspondan, no sentido de procurar a meio delas a realización do mentado principio.

En segundo lugar, tampouco a competencia en materia de política rexional pode abeirar-se nunha norma como a contida no art. 40 CE. A mui relativa eficacia dos principios reitores da política social e económica establece-se, con carácter xeral, no art. 53 CE, a salvo dunha viraxe na doutrina do TC español que até o de agora, agás sinaladísimas excepcións, non os considera como "posiciones

xurídicas básicas" aos efectos do art. 149.1º.1ª CE⁴⁷⁶. Consecuentemente, o mandato que estes preceitos, en conexión coa cláusula de Estado social do art. 1.1ª CE e o "mandato de acción" do art. 9.2ª CE, dirixen aos poderes públicos hai que entendé-lo sen prexuízo de cal deles resulte competente conforme co sistema de distribución de competencias recollido no bloque da constitucionalidade. Noutras palabras, non introduce elemento de lexitimación nengunha da intervención estatal en materia de política rexional, se é que esta non se apoia nun título competencial do Estado⁴⁷⁷. Conclusión esta que non pode ser desvirtuada con argumentos procesuais do estilo dos utilizados pola sentenza, relativos á diferencias entre o conflito de competencias e o recurso de inconstitucionalidade⁴⁷⁸.

Tampouco a competencia estatal pode xustificar-se nun razoamento como o do carater residual das competencias estatais, razoamento que pode levar, así utilizado, a propia destrución do enteiro sistema de distribución competencial simplemente pola via de inventar novos "nomina" de materias distintos dos expresamente recollidos no bloque da constitucionalidade. Nunha materia como

⁴⁷⁶ Vid. neste sentido o voto particular do Maxistrado RUBIO LLORENTE á S.TC 152/1988, do , en materia de vivenda.

⁴⁷⁷ Vid., neste sentido, LINDE PANIAGUA, "Introducción al sistema económico de la Constitución española", Valencia, 1987. Considera este autor, e nos concordamos plenamente, que "a cláusula do art. 9.2ª , sen dúbida, crea unha ampla habilitación nos poderes públicos para a transformación política, social e económica do país, conforme co conxunto de técnicas e sistemas de distribución de competencias entre los poderes públicos que tiene lugar en el texto constitucional" (páx. 13).

⁴⁷⁸ O TC ten considerado en reiteradas ocasións que cando a meio dun recurso de inconstitucionalidade se substancien impugnacións de carácter competencial, as consideracións que na sentenza se realicen sobor da ordenación competencial no ámbito de que se tratar, serán apenas as estritamente necesarias para decidir sobor das impugnacións deducidas (poisque "no es finalidad del recurso de inconstitucionalidad definir, en abstracto, el modo de ajuste entre las competencias estatales y autonómicas, sino enjuiciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de las disposiciones legales impugnadas"). Mais en todo caso, engade o TC que o anterior non impede que "el enjuiciamiento deba llevarse a cabo (...) partiendo, en buena medida, de reglas constitucionales y estatutarias que tienen un contenido competencial" (cfr., Ss.TC 154/1988, fdto. xco. 1º e 103/1989, fdto. xco. 1º).

a política rexional, que non é senón o agregado resultante de diversas competencias estatais e autonómicas, cómpre operar do xeito que o TC ten operado noutras ocasións a respecto doutras materias nas que, ben se produce unha concorrência sobor dun mesmo espácio de competencias estatais e autonómicas - augas ou costas, v.gr. -, ben que non aparezan con ese "nomen" concreto nos art. 148 e 149 CE - caso da defensa do consumidor -, a respecto da cal afirma a recente S.TC 202/1992, do 23 de novembro:

"Por ello, y como quiera que la sustantividad o especificidad de la materia no es sino en líneas generales resultado de un conglomerado de diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materiales, en la medida en que el Estado ostente atribuciones en esos sectores materiales, su ejercicio podrá incidir directamente en las competencias que sobre "defensa del consumidor y del usuario" corresponden a determinadas Comunidades Autónomas, las cuales, en ese caso, también podrían quedar vinculadas a previsiones estatales (S.TC 15/1989, fundamento jurídico 1º)".⁴⁷⁹

⁴⁷⁹ Cfr., sent. cit. fdto. xco. 5º.

V. A CONSTITUCION ECONOMICA TERRITORIAL: RECAPITULACION.

Os principios da Constitución económica posúen, todos eles, unha dupla natureza: positiva - como un obxectivo a acadar e, neste sentido, xustificativo da atribución de certas potestades ao Estado - e negativa - como un límite ás competencias económicas das CC.AA. e tamén, hipoteticamente, do Estado.

Nesta actuación negativa ou como límite dos principios integrantes da Constitución económica territorial, a xurisprudencia do TC español, seguindo unha técnica xa utilizada noutras ocasións⁴⁸⁰, establece un "test" para determinar en que casos unha medida económica adoptada polas CC.AA. no ámbito das súas competencias, máis producir efectos "a priori" contraditorios con aqueles principios, é lexítima dun punto de vista constitucional. Nestes supostos, a antes referida actuación económica autonómica ten de axuntar, cumulativamente, as seguintes condicións:

- Ter-se dictado dentro do ámbito das competencias autonómicas.
- Quer o obxectivo a meio dela procurado sexa razoábel, razoabilidade que se concreta na súa correspondencia con algún dos principios reitores da política

⁴⁸⁰ Vid. supra no epígrafe relativo á xestión, os supostos nos que o TC considera xustificadas as reservas de execución a prol do Estado no eido subvencional.

social ou económica do cap. 3º, tít. I CE, ou noutros mandados de actuación dirixidos aos poderes públicos, contidos noutras sedes constitucionais (caso dos art. 130 ou 131 CE).

- Que a medida instrumentada para o logro daquel fin sexa proporcionada ao mesmo, xuízo de proporcionalidade que corresponde, en última instancia, ao TC. Porén, e á parte dos exemplos supra citados de aplicación xurisprudencial dos principios integrantes da Constitución económica, podería ser de aplicación analóxica á actuación económica das CC.AA., o concepto de medida - de especial importancia no ámbito económico - elaborado polo TC con relación a actuacións económicas estatais: lembremos que para o TC, forman parte dunha medida, "todos los preceptos que directa o indirectamente se consideren precisos para conseguir el fin previsto, respecto del cual tienen un carácter instrumental"⁴⁸¹. De se estimar a existencia desta instrumentalidade entre os elementos integrantes da actuación autonómica e o obxectivo con ela procurado, de se apreciar esta relación meio-fin, o xuízo de proporcionalidade ten de resultar positivo.

⁴⁸¹ Cfr., S.TC 179/1985, fdto. xco. 1º.

PARTE TERCEIRA

**SUBVENCIONS AS ENTIDADES LOCAIS.
EN ESPECIAL, A COOPERACION LOCAL.**

I. INTRODUCCION.

Conforme coa LRBRL de 1985,

"Son fins propios e específicos da provincia, garantir os principios de solidariedade e equilibrio intermunicipais, no marco da política económica e social e, en particular:

a) Asegurar a prestación integral e axeitada na totalidade do territorio provincial dos servizos de competencia municipal.

b) Participar na coordinación da Administración Local coa da Comunidade Autónoma e o Estado."

Traducidos os fins anteriores a competencias, o art. 36.1ª LRBRL sinala que son competencia propia das Deputacións Provinciais:

"a) A coordinación dos servizos municipais entre si e para a garantía da prestación integral e axeitada a que se refire a alínea a) do art. 31.

b) A asistencia e cooperación xurídica, económica e técnica aos Concellos, especialmente aos de menor capacidade económica e de xestión".

Como forma privilexiada e obrigatória⁴⁸² de exercitar esta competencias, dispón o art. 36.2.a) LRBRL que

⁴⁸² Ainda que non única, conforme ao que dispón o art. 36.2.b) LRBRL, xa que a Deputación "asegura o acceso da poboación da Provincia ao conxunto dos servizos mínimos de competencia municipal e a maior eficacia e economicidade na prestación destes, a meio de calisquer fórmulas de asistencia e cooperación cos Concellos".

"A Deputación aproba anualmente un plano provincial de cooperación ás obras e servizos de competencia municipal, na elaboración do cal deben participar os Concellos da provincia. O plano, que deberá conter unha Memória xustificativa dos seus obxectivos e dos criterios de distribución dos fondos, poderá financiar-se con medios propios da Deputación, as achegas municipais e as subvencións que acorden as Comunidades Autónomas e o Estado con cargo aos seus respectivos orzamentos. Sen prexuízo das competencias recoñecidas nos Estatutos de Autonomía e ratificadas por estes, a Comunidade Autónoma asegura, no seu territorio, a coordinación dos diferentes planos provinciais conforme co previsto no art. 59 desta Lei.

O Estado e as Comunidades Autónomas, no seu caso, poden suxeitar as súas subvencións a determinados criterios e condicións na súa utilización e emprego".

Así configurados legalmente - á parte dos preceitos do RSCL que se consideren en vigor -, os Planos Provinciais de cooperación (en diante, PPOS) constitúen o cerne da cooperación provincial ás obras e servizos de competencia municipal, e mesmo se podería afirmar que son, do punto de vista da eficacia, o elemento lexitimador da existencia das Deputacións provinciais. A LRBRL acomoda estes PPOS, que como xa vimos se remontan aos finais dos anos '50, a nova realidade constitucional duns entes locais cunha autonomía garantida constitucionalmente en termos de dereito a participar, através de instancias propias e representativas da comunidade local, no goberno e administración de cantos asuntos atinxan a aquela, tal e como recoñece a doutrina⁴⁸³ e a xurisprudencia constitucional, culminando deste xeito un proceso de crecente responsabilización provincial na súa elaboración, aprobación e execución.

Mais, eliminados os poderes de tutela dos entes territoriais superiores sobre os entes locais - reducidos agora a un control de legalidade administrativa ou

⁴⁸³ Cfr., ORTEGA ALVAREZ, "El régimen", cit., páx. 24 e ss.

financeira sobor dalgúns dos seus actos -, o Estado e as CC.AA. contan agora con outros poderes de intervención no exercicio polas EE.LL. das suas competencias, principalmente a coordinación, confiada en xeral e tamén especificamente neste eido ás CC.AA.

Por tanto, e concibida a autonomía financeira das EE.LL. como autonomía no gasto, en termos semellantes á autonomía financeira das CC.AA., xa dende as primeiras sentencias do TC español⁴⁸⁴, as facendas locais dependen en grande medida de transferencias incondicionadas estatais, calculadas principalmente através da fórmula polinómica do art. 113 LRFL, pero tamén dependen de verdadeiras subvencións estatais e autonómicas, de transferencias condicionadas, da legalidade das cais, á luz dos art. 40 e 128 LRFL non cabe dubidar⁴⁸⁵.

⁴⁸⁴ Cfr., S.TC 4/1981, do 2 de febreiro.

⁴⁸⁵ Con efecto, o art. 40 LRFL dispón que:

"1ª. As subvencións de toda índole que obteñan as EE.LL. con destino ás súas obras e servizos non poderán ser aplicadas a atencións distintas daquelas para as que fosen outorgadas, agás, no seu caso, os sobrantes non reintegrábeis a utilización dos cais non estiver prevista na concesión.

2ª. Para garantir o cumprimento do disposto na alínea anterior, as Entidades públicas outorgantes poderán verificar o destino dado ás mesmas. Se tras das actuacións de verificación resultar que as subvencións non foron destinadas aos fins para os que se concederon, a Entidade pública outorgante esixirá o reintegro do seu importe ou podera compensá-lo con outras subvencións ou transferencias a que tiver dereito a Entidade afectada, con independencia das responsabilidades a que houber lugar".

Pola súa banda, especifica o art. 128.1ª do mesmo corpo legal que:

"Comprenderán-se entre as subvencións acordadas polo Estado e as Comunidades Autónomas, conforme co art. 40 desta Lei, a prol das Deputacións, as destinadas a financiar os Planos provinciais de cooperación ás obras e servizos de competencia municipal, a que se refire o art. 36.2ª da Lei 7/1985, do 2 de abril".

Os PPOS, financiados en grande medida através destas subvencións estatais e autonómicas e executados tamén através de subvencións provinciais aos Concellos, presentan-se-nos así como un miradoiro privilexiado do que analizar verticalmente o instituto da subvención interadministrativa, como técnica de cooperación interadministrativa ou, atendendo á realidade das cousas, como un instrumento de intervención e condicionamento da autonomía local.

Para o Estado, a súa contribución a estes planos é unha via privilexiada de escudir ás CC.AA., afirmado polo TC o carácter bifronte do rexime local e a posibilidade de o Estado manter relacións dereitas coas EE.LL., ampliando deste xeito o seu circo de competencias. Para as CC.AA., son un instrumento de coordinación ou, máis exactamente, un instrumento para garantir a efectividade da coordinación das competencias provinciais - através da previsión da suspensión das subvencións, prevista con este carácter en diferentes lexislacións autonómicas - e máis tamén, en certo modo, un atranco a salvar poara a configuración dun rexime local propio que, en determinadas CC.AA., pasa pola supresión das provincias ou, cando menos, pola potenciación de entes locais supramunicipais cos que a C.A. tenta, á súa vez, manter unha relación directa non mediatizada polas Deputacións.

E, finalmente, na medida en que a execución dos planos se leva a cabo tamén através da concesión de subvencións das Deputacións aos Concellos, os PPOS serven como meio de manteren o acadaren estas fidelidades políticas a nivel municipal, como con carácter xeral ten denunciado a doutrina⁴⁸⁶.

⁴⁸⁶ Así, con relación á elaboración do PPOS entende NIETO - cfr., "Cooperación y asistencia", cit., páx. 157 - que "a determinación das preferencias é inevitabelmente discrecionária, como tamén é inevitábel que, ao seu abeiro, se produzan presións inconfesábeis, que na actualidade teñen un contido

Partindo deste trasfundo, estudaremos o rexime xurídico dos PPOS e os das subvencións estatais e autonómicas á cooperación local.

político mui sinalado. A experiencia demostra (aínda que só sexa á vista dos recursos xurisdiccionais que se interpoñen) que as Deputacións tenden a favorecer aos Concellos da súa mesma cor política, xa que a realización de obras é a mellor propaganda electoral e o castigo máis eficaz contra dos Concellos dominados polos partidos de oposición". Diante desta situación, considera NIETO que "a participación de todas as Administracións afectadas - que normalmente non terán a mesma inspiración política -, é unha excelente prevención de abusos ao tempo que os eus informes serven para alertar aos Tribunais verbo dos que eventualmente se realizaren. Porque, fóra deste parámetro, é difícil que os xuíces poidan substituír coa súa discrecionalidade os criterios, en principio técnicos, que utilizan as deputacións para incluír ou excluír Municipios, zonas e servizos".

Na mesma liña, advirte FANLO LORAS - cfr., "Fundamentos constitucionales de la autonomía local", CEC, Madrid, 1990., páx. 505 - que "non está de máis chamar a atención sobor do funcionamento real desta cooperación provincial. Produce rubor a utilización que se fixo dos cuantiosos medios económicos provinciais ao servizo da máis mesquiña política do partido de turno, sen distinción de cores. Cos fondos provinciais facilitou-se a elaboración das listas eleitorais, gañaron-se Deputacións provinciais, favoreceu-se aos concellos da mesma cor política. Hora é xa de que se apliquen os criterios legais establecidos para a elaboración e aprobación dos Planos provinciais: a participación dos concellos interesados, a fixación de obxectivos, os criterios (obxectivos) de distribución dos fondos, suprimindo os poderes en branco outorgados a prol do Presidente da Deputación para a distribución dos mesmos".

II. O CONTIDO COOPERADOR E COORDENADOR DOS PPOS.

Os PPOS teñen un duplo contido cooperador e coordinador, que xa se albisca no propio listado que dos fins provinciais nesta materia fai o xa transcrito art. 31.2ª LRBRL⁴⁸⁷.

a) O contido cooperador dos PPOS fai referencia ao primeiro deses fins sinalados no art. 31.2ª LRBRL: a través dos PPOS a provincia ten de asegurar uns estándares mínimos na prestación dos servizos municipais obrigatórios e, partindo dos mesmos, corrixir os desequilibrios intraprovinciais. Este carácter cooperador do PPOS afirma-se no sentido de que o seu obxecto son as obras e servizos de competencia municipal, de xeito que a Deputación ten de realizar a medio do PPOS un labor de asistencia a, e non de substitución de, os Concellos para o logor daquela prestación íntegra e axeitada dos servizos obrigatórios.

Como sinala CARBALLEIRA RIVERA⁴⁸⁸, o feito de a Deputación actuar en cualidade de cooperante supón, en primeiro lugar, que en ningún caso vai asumir a titularidade do servizo, que corresponde *ex lege* ao Concello. A principal consecuencia desta afirmación do carácter cooperador do PPOS é, precisamente, que "calquera inclusión polas Deputacións de obras e servizos que non sexan de

⁴⁸⁷ Neste sentido, cfr. CARBALLEIRA RIVERA, "El plan provincial ...", cit., páx. 646 e ss.

⁴⁸⁸ Cfr., op. cit., páx. 647.

exclusivo interese municipal (...) levaria a unha desvirtuación do contido material do PPOS"⁴⁸⁹. Ou, doutro punto de vista, a imposibilidade de incluír no PPOS obras ou servizos que non teñan sido propostas polo Concello competente.

Esta última conclusión, por máis que sexa doutrinal e xurisprudencialmente controvertida, deriva do principio de indisponibilidade das competencias e, en definitiva, dos deberes de lealdade recollidos no art. 55 LR8RL, nomeadamente do dexergado na súa letra a), de respecto ao exercicio lexítimo polas outras Administracións das súas competencias e das consecuencias que do mesmo se deriven para as propias. E en tal sentido ten sido recollida nunha recente sentenza do TSX da Galiza, do 12 de outubro de 1991, na que este Tribunal, corrixindo a doutrina establecida noutra sentenza anterior de 5 de decembro de 1990, declara que:

"Las obras han de ser propuestas por el Ayuntamiento regidor del territorio en que vayan a realizarse (...), ningún otro organismo puede decidir qué obras de las de esa competencia municipal son las convenientes para ese concreto municipio; otra conclusión supondría la intromisión de otro organismo en facultades de asunción municipal, resultando inaceptable en un Estado compuesto como el español"⁴⁹⁰.

b) Mais o PPOS tamén determina para os Concellos unha medida de natureza

⁴⁸⁹ Idem nota anterior.

⁴⁹⁰ Criticando, na liña do voto particular do Maxistrado TRILLO ALONSO, o cambio que da doutrina do TSXG enceta a S. do 12 de outubro de 1991, GÓMEZ PUENTE - cfr., "El alcance objetivo de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios der competencia municipal", en "La Ley", do 21 de abril de 1993, páx. 1 e ss. - considera que as Deputacións poden incluír nos PPOS obras e servizos de competencia municipal non propostos polos Concellos, en base a argumentos de eficacia e, fundamentalmente, a que "a Deputación, en exercicio do seu poder coordinador e dentro dos límites da súa competencia - asegurar a prestación integral e axeitada na totalidade do territorio provincial dos servizos de competencia municipal, nomeadamente dos mínimos - gozaria da facultade de decidir discrecionariamente tanto a inclusión ou exclusión do Plano de obras e servizos propostas polos Concellos, como daqueles que non tendo sido propostos, fosen necesarios para asegurar a súa prestación ou realización cando non é atendida polos propios Concellos" (páx. 3).

coordenadora. A natureza planos administrativos en xeral, como técnica que tende a inserir dentro dunha estratexia de conxunto e através de medios e instrumentos homoxéneos a actividade de diversas instancias dirixidas ao logro dun obxectivo común, fai-os especialmente axeitados como instrumentos de coordinación.

Tamén, loxicamente, o PPOS participa desta natureza coordinadora atribuída aos planos en xeral na medida en que, como declara o art. 36.1ª.a) LRBRL, a Deputación ten de coordinar entre si os diferentes servizos municipais con vistas á pretación integral e axeitada dos mesmos. A posición de supremacia en que a Deputación se acha verbo dos Concellos e demais entes locais do seu territorio, apodera-a, conforme coa Lei, con esta potestade de coordinación que, en todo caso, non é ilimitada, xa que parte como do recoñecemento das competencias dos entes coordinados e, por máis que supoña un certo poder de dirección, ten en todo caso de respectar unha marxe de libre decisión da entidade coordinada no exercicio das súas competencias sen a que non cabe falar de autonomía.

En definitiva, e dentro deste límites xerais da coordinación como técnica de relación interadministrativa, a coordinación das competencias municipais que a Deputación exerce através do PPOS permite-lle, en primeiro lugar, establecer os criterios aos que vai axustar a súa actividade de cooperación e, en base a estes, escoller de entre os propostos polos Concellos, as obras e servizos a incluír efectivamente no plano.

Realizadas estas consideracións, xa estamos en situación de analizar o

procedimento de elaboración, aprobación e execución do PPOS. Contra do que é común na exposición doutrinal do mesmo, só faremos referencia aos trámites e requisitos necesarios - é dicir, os que derivan da LRBRL e do TRRL xunto, no seu caso, co RSCL, como normas básicas na materia, e máis os determinados pola normativa autonómica de desenvolvemento destas -, á marxe dos requisitos que derivan da aceptación de subvencións estatais ou autonómicas que, por tanto, non se poden reputar de necesarios.

III. ELABORACION, APROBACION E EXECUCION DO PPOS.

Con carácter previo á elaboración do PPOS, a Deputación ten de ter en conta un requisito previo, cal é o da coordinación autonómica desta actividade provincial de planeamento, conforme co art. 36.2ª.a) LRBRL, coordinación que se ten de desenvolver conforme o disposto no art. 59 da mesma Lei. Procedimento coordinador, que podemos sintetizar como segue:

- Reserva de Lei: de acordo co art. 59.1ª LRBRL,

"As Leis do Estado e das Comunidades Autónomas reguladoras dos distintos sectores da acción pública, poderán atribuír ao Goberno da Nación, ou ao Consello de Goberno, a facultade de coordinar a actividade da Administración Local e, en especial, das Deputacións Provinciais no exercicio das súas competencias".

En todo caso, e á parte da coordinación que introducen as diferentes Leis sectoriais, as CC.AA. adoitan a regular nunha Lei xeral esta coordinación das competencias das Deputacións Provinciais, nunha práctica sancionada pola S.TC 27/1987, do 27 de febreiro.

- Carácter subsidiario da coordinación a respecto dos mecanismos de cooperación previstos nos art. 57 e 58, segundo dispón o art. 59.1ª LRBRL.

- A realizar polos órganos competentes e através dos procedimentos legalmente

previstos, por meio da "definición concreta e en relación cunha materia, servizo ou competencia determinados, dos intereses xerais ou comunitarios, através de planos sectoriais para a fixación dos obxectivos e a determinación das prioridades da actuación pública na materia correspondente", planos sectoriais na elaboración dos cais cómpre dar participación aos EE.LL. afectados, na medida que "permita harmonizar os intereses públicos afectados" (art. 59.1ª parágrafo 2º, en relación co art. 58.2ª parágrafo 2º LRBRL).

A coordinación así realizada, através das correspondentes planos sectoriais ou directrices, convirte-se en obrigatória para a Deputación, "que exercerá as suas facultades de programación, planeamento ou ordenación dos servizos da sua competencia", no marco desas previsións.

No caso galego, a Lei 8/1989, do 15 de xuño⁴⁹¹, de "Delimitación e coordinación das competencias das Deputacións Provinciais" da Comunidade Autónoma Galega, recolle a coordinación autonómica dos PPOS, en termos practicamente idénticos aos da LRBRL, no cap. I do tít. II, através das chamadas "directrices de coordinación", no seguintes termos:

- Estabelecemento por Decreto da Xunta, das directrices de coordinación. Estas directrices de coordinación, que se elaborarán segundo as previsións

⁴⁹¹ Acerca desta Lei, vid. CARBALLEIRA RIVERA, "A coordinación das deputacións provinciais", en "Estudios sobre o Estatuto Galego", EGAP, Santiago de Compostela, 1991, páx. 445 e ss. Sinala esta autora, resumindo a situación da coordinación das competencias das Deputacións Provinciais galegas pola CAG, como "de calquera xeito, a presente Lei [a Lei 8/1989], tras case dous anos de vixencia, non tivo nengunha aplicación práctica. As actuais Deputacións galegas permanecen á espera dalgún mecanismo de coordinación ou de hipotéticas planificacións sectoriais autonómicas ou calquera outras actividades de programación rexional á maneira estatal que guíen a actividade das Deputacións relativa ás obras de ámbito municipal ou superior, cara a coordinación coa política de desenvolvemento económico rexional", afirmacións que, a alturas de 1993, seguen a ter plena vixencia.

subministradas polas Deputacións á Xunta, serán publicadas no DOG antes do 1 de outubro do exercicio ao que sexan de aplicación, e poden ser de duración indefinida ou determinada para periodos en todo caso superiores aos dun exercicio económico. Estes Decretos poden atribuír as facultades derivadas das directrices aos diferentes órganos da Xunta da Galiza.

- Estas directrices, que teñen o mesmo contido que os planos sectoriais do art. 59 LRBRL, "terán de comprender os criterios xerais, os obxectivos e prioridades, as bases de actuación e, no seu caso, os instrumentos axeitados á natureza da función interesada" (art. 7.4ª), e serán de obrigado cumprimento para a Administración autonómica e as Deputacións.

- Para asegurar-se do cumprimento destas directrices, a Xunta da Galiza poderá solicitar das Deputacións a información que estimar precisa, así como practicar as comprobacións que considere oportunas.

Como órgano de colaboración en materia de coordinación provincial, a Lei 8/1989 prevé a creación da Comisión Galega de Cooperación Provincial (en diante, CGCP). Este órgano mixto, está integrado por representacións paritarias da Administración provincial - os catro presidentes das Deputacións galegas - e máis da autonómica, sendo presidido polo Presidente da Xunta da Galiza e vicepresidido por un representante provincial. As funcións deste órgano, que adopta os seus acordos por unanimidade, tenden a asegurar a participación e o acordo provincial en todo o atinxente á coordinación autonómica das competencias provinciais. En particular, e polo que á cooperación provincial afecta, ten como funcións:

a) Coñecer e informar, aos efectos da coordinación autonómica dos mesmos, os proxectos de PPOS.

b) Realizar o seguimento da súa execución.

c) Informar sobor das diretrizes autonómicas de coordinación.

Xa que logo, no seo desta CGCP poden-se establecer negocialmente as diretrizes de coordinación. En todo caso, e como advirte o art. 12 da Lei galega, no caso de non se acadar o acordo no seo da CGCP tal circunstancia "non impedirá o exercicio das competencias que teñan atribuídas a Xunta da Galiza e as Deputacións provinciais". Xa que logo, a cooperación - no sentido de técnica que procura lograr a coerencia na actuación das diversas Administracións que concorren competencialmente sobor dun obxecto determinado - orgánica que se produce no seo desta CGCP ou, no seu caso através dos convénios que prevé o art. 57 LRBRL, opera como "prius" da coordinación, conforme co carácter subsidiario que a esta atribue o art. 59 LRBRL⁴⁹².

Atendendo a estas diretrizes de coordinación, ben fixadas negocialmente, ben impostas pola Administración autonómica, a Deputación provincial procederá a elaboración do PPOS através dun procedemento complexo, coa participación dos Concellos e demais entes locais do seu territorio, e tamén da Administración autonómica e estatal.

⁴⁹² Neste sentido, vid. CARBALLEIRA RIVERA, "A coordinación ...", cit., páx. 435.

A participación municipal na elaboración do PPOS, establecida polo art. 32.1ª TRRL, referirá-se, como xa apuntamos, á presentación de proxectos de obras e servizos - que poden á súa vez adoptar a forma de plano municipal - e máis tamén, previamente, ao subministro de información ás Deputacións para a elaboración por esta da Memória expresiva dos obxectivos do PPOS e criterios de distribución dos fondos asignados ao mesmo. Participación municipal que, como sinala a doutrina, "é unha excelente prevención de abusos ao tempo que os seus informes serven para alertar aos Tribunais a respeito dos que eventualmente se realicen"⁴⁹³, suposta a discrecionalidade da Deputación na determinación das obras e servizos a incluír no PPOS e a distribución dos fondos.

O PPOS referirá-se a obras e servizos de competencia municipal relacionados como mínimos no art. 26 LRBRL, de acordo co art. 30.3ª TRRL. Canto aos EE.LL. incluídos no plano, a limitación introducida aos Concellos menores de 20.000 hab. ou, excepcionalmente aos núcleos rurais de Concellos que ultrapasen esa poboación, polo art. 161.2ª RSCL, hai que considerá-la substituída pola determinación dos art. 36.1ª.b) LRBRL e 31 TRRL, a virtude dos cais a cooperación prestará-se preferentemente aos Concellos de menor capacidade económica e de xestión.

As formas que pode adoptar a cooperación provincial, artellada através do PPOS, son as que veñen relacionadas no art. 30.6ª TRRL.

Elaborado o PPOS, o proxecto terá de ser informado polos órganos de

⁴⁹³ Cfr., NIETO, "Cooperación y asistencia", cit., pág. 157.

cooperación coas EE.LL. previstas na lexislación estatal e autonómica: a Comisión Provincial de Cooperación coas Corporación Locais⁴⁹⁴, de acordo co art. 32 LRBRL e máis, como xa vimos, no caso galego, a CGCP.

Ouvidos estes órganos, a Deputación procederá á aprobación provisoria do PPOS, que se publicará no BOP correspondente abrindo-se, a partir da publicación, un prazo de 10 días para a formulación de alegacións e reclamacións ao mesmo.

Cumprido este trámite de información pública, a Deputación procederá á aprobación definitiva do PPOS. Aprobado definitivamente o plano, calquer modificación requirirá o cumprimento dos mesmos trámites previstos para a elaboración (art. 32.5ª TRRL).

A execución do PPOS corresponderá á Deputación, se ben, a petición dos Concellos afectados, aquela poderá encomendar a estes a execución das actuacións previstas no seu termo municipal (art. 33.2ª TRRL).

⁴⁹⁴ Criadas polo RD 1672/1981, do 8 de xuño, como órgano paritario de cooperación, integrados por representantes da Administración periférica do Estado na provincia e da Administración local, presididas polo Gobernador Civil, e que teñen como función xenérica a de "cooperación entre a Administración do Estado e as Corporacións Locais de cada provincia". Reguladas de novo polo RD 132/1982, do 1 de febreiro, e mantidas polo RD 147/1989, regulador da composición e funcións da Comisión Nacional de Administración Local.

IV. FINANCIAMENTO DO PPOS.

Conforme co art. 30.1ª TRRL,

"A Deputación cooperará á efectividade dos servizos municipais, preferentemente os obrigatórios, aplicando a tal fin:

- a) Os medios económicos propios que da mesma se asignen.
- b) As subvencións ou axudas financeiras que concedan o Estado ou as Comunidades Autónomas.
- c) As subvencións ou axudas de calquer outra procedencia.
- d) O produto das operacións de crédito".

Con estes recursos formará o orzamento do PPOS, xunto coa participación dos Concellos afectados no financiamento dos proxectos, participación que, conforme co art. 30.2ª TRRL "poderá ser total ou parcial, segundo aconsellen as circunstancias económicas dos Concellos interesados". Neste sentido, acrecenta o art. 31 TRRL que "a achega dos Concellos para o establecemento de servizos polo sistema de cooperación, fixará-se en cada caso conforme coa súa capacidade económica, puidendo-se facer efectiva con cargo aos seus propios ingresos ou por créditos da Deputación provincial. Neste último caso e sen prexuízo de calisquer outras garantías, os ingresos que produza o servizo establecido quedarán afectados preceitivamente ao reintegro dos mesmos até

a sua total extinción".

1. A PARTICIPACION ESTATAL NO FINANCIAMENTO DO PPOS. O RD. 665/1990, DO 25 DE MAIO.

A. A COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA DE COOPERACION LOCAL.

Admitida na lexislación de rexime local (art. 31 LRBRL e 128 LRFL), a posibilidade de que o Estado participe a meio de subvencións condicionadas no financiamento do PPOS, esta previsión non resolve por sí só a lexitimidade das mesmas. Aplicando a doutrina elaborada polo TC a respeito da potestade de gasto público dos entes territoriais, a subvención non é un concepto que delimite competencias, de xeito que o establecemento das mesmas ten que se apoiar nalgún título competencial e o seu condicionamento non pode ir alén do autorizado por ese título⁴⁹⁵. Por tanto, pode ocorrer que o Estado non teña competencias para prever globalmente, á marxe dos concretos títulos materiais que titula e nos que pode concorrer coas EE.LL., un programa de subvencións á cooperación provincial ás obras e servizos municipais, tendo en conta que o PPOS atinxe a materias variadas sobor das que o Estado non ostenta competencias

⁴⁹⁵ Vid. infra o estudo da potestade de gasto. Doutrina que, á máis, o TC ten aplicado especificamente ao caso das subvencións estatais ás EE.LL. na S. 179/1985, do 19 de decembro, que resolve varios recursos de inconstitucionalidade apresentados polos gobernos catalán e basco contra da Lei estatal 24/1983, do 21 de decembro, de Medidas Urxentes de Saneamento e Regulación das Facendas Locais, o art. 1º cal preveía a concesión dunha subvención estatal ás EE.LL. para cobrir o seu déficit, como medida previa para o establecemento dun novo sistema de financiamento dos mesmos. Pois con efecto, o fundamento xurídico 1º desta sentenza, refugando os alegatos do Advogado do Estado, lembra que

"... la "facultad de gastar" no constituye un título competencial autónomo, ni, como dijo la Sentencia 39/1982 (fundamento jurídico 5º), es la subvención un concepto que delimite competencias, atrayendo toda regulación que, desde uno u otro aspecto, tenga que ver con aquella".

homoxéneas canto ao seu alcance. Ou ben que, sendo lexítimo o establecemento da subvención, o condicionamento inerente ao mesmo sobarde os límites do título exercitado, invadindo ilexítimamente a competencia doutros entes.

Porén, e sendo dubidoso ao noso ver que o Estado teña algunha competencia á hora de condicionar as axudas que achegue para o financiamento do PPOS, esta é certamente unha cuestión na que a doutrina, agás contadas excepcións, non ten reparado, recoñecendo sen máis aquela competencia, se cadra por inercia ou "tradición". Eis porque na exposición do rexime e procedemento de elaboración dos PPOS, se fai referencia directamente aos requisitos determinados pola norma estatal que establece as subvencións, como se fosen requisitos necesarios para a validez do PPOS, sen avisar que operan só no caso de ter a Deputación aceptado a subvención estatal correspondente, e que a súa non observancia non determina a invalidez do plano senón simplemente a perda ou suspensión, no seu caso, da subvención estatal. Isto impide, por tanto, analizar se os devanditos condicionamentos anexos á subvención estatal respectan a autonomía constitucionalmente garantida dos entes percetores ou invaden competencias que conforme co bloque da constitucionalidade corresponden, en materia de rexime local, ás CC.AA.

Neste punto, é preciso diferenciar entre a competencia estatal para o establecemento nos seus orzamentos de partidas afectadas ao financiamento da cooperación provincial e a competencia estatal para o condicionamento e xestión deses fondos, atendendo á xurisprudencia constitucional relativa á potestade estatal de gasto público, sintetizada na S.TC 13/1992, do 6 de febreiro.

Polo que atinxe ao establecemento destas subvencións, nengunha dúbida, á luz da doutrina desta sentenza, ofrece a competencia estatal. Tendo o Estado competencia para o establecemento das bases en materia de réxime local ex art. 149.1º.18ª CE, o Estado pode establecer nos seus orzamentos partidas afectadas ao financiamento de programas de cooperación local, partidas que se resolven en, utilizando a terminoloxía do TC, "subvencións de fomento"⁴⁹⁶.

Esta mesma competencia básica faculta ao Estado para condicionar o destino e regular as condicións de outorgamento destas subvencións máis, precisamente, dentro dos límites determinados pola súa propia competencia básica. É dicir, deixando sempre ás CC.AA. competentes unha marxe bastante para concretar esta afectación con máis detalle e correspondendo, como regra xeral, a xestión das mesmas ás CC.AA.⁴⁹⁷

Esta doutrina establecida con carácter xeral polo TC, foi aplicada ao eido concreto da subvencións estatais ás EE.LL. pola S.TC 202/1992, do 23 de novembro. Resolve esta sentenza un conflito de competencias presentado pola Generalitat de Cataluña contra dos art. 1, 2 e 3 da OM de Sanidade e Consumo de 18 de febreiro de 1985, que establece normas para a concesión de axudas para a colaboración e asistencia técnica coas EE.LL. en materia de consumo. Nas normas impugnadas prevían-se dous programas de axudas que mereceron por parte do tribunal unha valoración diferente:

⁴⁹⁶ Acerca da distinción establecida polo TC entre "subvencións de fomento" e "subvencións-dotación", vid. *infra* o capítulo adicado á autonomía financeira autonómica.

⁴⁹⁷ Cfr., fdto. xco. 7º da S.TC 13/1992, do 6 de febreiro.

- Subvencións para a colaboración e asistencia técnica ás EE.LL. en materia de consumo. Para este programa, entende o TC que se trataba dunha afectación global ou xenérica das subvencións en función de materias o sectores de la actividad económica que, en aplicación de la doctrina de la S.TC 13/1992 citada, é de competencia estatal. Para o Tribunal existe neste caso unha concurrencia competencial entre as CC.AA. - competentes en materia de defensa do consumidor - e o Estado - competente en materia de sanidade -, que se resolve establecendo que

"... el Estado puede especificar con más detalle el destino y fijar las condiciones del otorgamiento de las subvenciones correspondiendo a las Comunidades Autónomas su gestión (S.TC 13/1992, fundamento jurídico 10)"⁴⁹⁸.

- Subvencións para os gastos de primeira instalación ou funcionamento das Oficinas Municipais de Información ao Consumidor (OMIC). Para este programa o TC non considera que exista a concurrencia competencial anterior, poisque para unha afectación tan detallada das subvencións cómpre que o Estado teña competencias sobre a materia á que as subvencións se refiran, neste suposto, a defensa do consumidor, que é de competencia das CC.AA. que a asumiran estatutariamente, tal como a C.A. recorrente, declarando por tanto o TC a prol da titularidade da competencia controvertida.

E nos dous casos a xestión corresponde en todo caso ás CC.AA. competentes, previa a territorialización dos fondos, tal e como se expresamente declara a citada sentenza ao xulgar a lexitimidade constitucional da reserva a prol

⁴⁹⁸ Cfr., fdto. xco. 6.

do Ministerio de Sanidade e Consumo do 30% do total das axudas orzamentadas para a súa xestión directa. Considera o TC que a tal reserva

"... constituye un exceso competencial del Estado porque es doctrina reiterada de este Tribunal que la gestión de los fondos estatales destinados a sectores sobre los que las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva corresponde a estas Comunidades Autónomas"⁴⁹⁹.

Analizando o RD 665/1990 á luz desta doutrina, cabería preguntarse se o xeito máis axeitado de canalizar estes recursos á cooperación provincial ás obras e servizos de competencia municipal e, en xeral, cara outros programas de cooperación local, non sería transferir eses fondos estatais aos respectivos orzamentos autonómicos, afectados na medida en que o permita a competencia titulada en materia local polo Estado⁵⁰⁰, para ser distribuídos por estas entre as EE.LL. do seu territorio, como medio de realizar unha política propia conforme coas competencias asumidas en materia local, especialmente para a coordinación dos diferentes Planos provinciais entre si.

Polo que fai referencia ao condicionamento das axudas, buscando entre as competencias estatais é difícil atopar cal pode ser a que lexitime a regulación e reserva de facultades de xestión en materia de cooperación local recollidas no RD 665/1990, suposto que non pode ser a recollida no art. 149.1º.18ª CE, por canto as bases estatais en materia de réxime local xa veñen establecidas na LRBRL e LRFL, de acordo coas cais é ás CC.AA. a quen corresponde a coordinación dos

⁴⁹⁹ Cfr., fdo. xco. 6.

⁵⁰⁰ Conforme co xa citado fdo. xco. 7 da S.TC 13/1992, do 6 de febreiro: á parte de consignar as subvencións nos seus orzamentos pode especificar o seu destino e regular as súas condicións de outorgamento até onde o permita a súa competencia básica, xenérica ou de coordinación.

PPOS⁵⁰¹. Que esta intervención se poida abeirar no art. 149.1º.13ª CE é tamén dubidoso, non porque o RD 665/1990, do 25 de maio non sexa unha norma de coordinación, senón porque dificilmente se pode entender que a materia a que se refire sexa o planeamento económico ou mesmo a ordenación económica, na medida en que non se está procedendo á regulación de ningún sector económico, senón á regulación dunha competencia doutro ente público territorial tendente, por máis que como muitas outras competencias poida ter certa relevancia económica, á realización a nivel provincial do principio de equilibrio e solidariedade territorial, en canto supón detraer recursos das zonas máis prósperas da provincia a prol das menos desenvolvidas que, como dixemos, son as destinatarias prioritarias da cooperación provincial.

Deste punto de vista tampouco non creemos que a competencia estatal se poida xustificar no art. 138.1º CE, xa que o ámbito propio deste preceito é a solidariedade interterritorial entendida como solidariedade entre as diferentes Comunidades Autónomas, á parte de que non é unha norma competencial⁵⁰². Deste punto de vista, na LOFCA - que, como dispón a LOTC e ten declarado o TC forma parte do bloque da constitucionalidade - é ás CC.AA. ás que se confía o logro da solidariedade intracomunitaria (art. 2.2º LOFCA), do mesmo xeito que é

⁵⁰¹ Como declaraba a E. de M. do proxecto de Lei de Bases de Réxime Local, estas deben cingirse a o estrictamente indispensable para a garantía do "interese nacional", ou, como sinala MEILÁN GIL - cfr., "La articulación de los ordenamientos local y autonómico", en "Organización territorial del Estado. Administración Local", IEF, Madrid, 1985, páx. 2092 -, unha lei estatal de réxime local ven responder ao carácter "extracomunitario" que os EE.LL. teñen como integrantes da organización territorial do Estado, é dicir, ten de responder apenas aos aspectos básicos. Como sinala este autor, "A existencia de Comunidades Autónomas esixe (...) fuxir do uniformismo. As bases que o Estado aproba, a virtude da interpretación do art. 148.1º.18ª da Constitución, deben ser, por iso, o mínimo homoxeneizador. O que se entende como interese propio dos entes locais debe deixar-se, na maior medida posible, ás Comunidades Autónomas". (op. e loc. cit., páx. 2088).

⁵⁰² Vid. infra o que sinalado a respecto da S.TC 146/1992, que resolve o recurso de inconstitucionalidade presentado pola Xunta de Galicia contra da LIR de 1985.

ás Deputacións ás que implicitamente se realiza esta mesma encarga para o ámbito intraprovincial na LRBRL, ao lles encomendar a cooperación coas EE.LL. do seu territorio para a garantía da prestación axeitada dos servizos públicos da súa competencia. É certo que a competencia provincial de garantía da solidariedade e do equilibrio intraprovincial ten de se enmarcar, conforme coa LRBRL dentro da "política económica e social", ser congruente cos obxectivos desta. Mais esta política económica e social ten de se establecer polas instancias en cada caso responsábeis, Estado ou CC.AA., á súa vez, dentro do marco das súas respectivas competencias e asegurando en todo caso, como manifestación da autonomía local, a participación das EE.LL. o interese das caís estea afectado (art. 1 LRBRL).

Polo que atinxe á competencia estatal en materia de facenda xeral (art. 149.1º.14ª CE), tampouco esta ofrece abeiro suficiente para o RD 665/1990: fronte ao que acontecía cunha norma como a Lei 24/1983, aquel non ten por obxecto unha relación directa entre as facendas locais e a estatal nen tampouco, seguindo o razoamento da S.TC 179/1985, pode xustificar-se no saneamento das facendas locais cara o establecemento dun novo sistema de financiamento das mesmas que impida a xeración de novos déficits que, en última instancia, habería de enxugar a facenda estatal.

Tampouco, como pretende CARBALLEIRA RIVERA⁵⁰³, é a cooperación título bastante para sustentar esta normativa estatal, porque como sostén ALBERTI ROVIRA e teremos ocasión de desenvolver máis adiante, aínda que a

⁵⁰³ Cfr., "El Plan Provincial ...", cit., páx. 658.

cooperación non esixa como a coordinación unha competencia específica⁵⁰⁴, cómpre diferenciar neste punto dous planos⁵⁰⁵: o da competencia para regular o sistema xeral de relación entre as diferentes Administracións, competencia que deriva para o Estado do art. 149.1º.18ª CE tal e como é interpretado pola xurisprudencia constitucional⁵⁰⁶, e máis o da competencia para activar os mecanismos de relación previstos con carácter xeral nun sector determinado, competencia que depende xa dos poderes materiais concretos que nese ámbito titule o Estado, de xeito que, como sinala este autor, "naqueis ámbitos materiais onde o Estado non conte con poderes abondos para impór unilateralmente un determinado método de actuación ou procedemento de relación, este só poderá establecer-se a meio do libre acordo das partes e, unha vez decidida a súa posta en marcha sobor desta base voluntaria, a relación que nasce deberá acair-se ao modelo deseñado con carácter xeral e producir-se segundo as previsións establecidas"⁵⁰⁷, alén de que a cooperación dirixe-se a ordenar negocialmente a actuación conxunta de dous entes públicos que concorren competencialmente sobor dunha mesma materia, e non alcanzamos a ver cal poida ser a competencia que o Estado titula a estes efectos.

No caso da cooperación local o Estado, máis o carácter bifronte do rexime local declarado polo TC que lle permite manter relacións directas coas EE.LL. sen

⁵⁰⁴ Así se desprende da S.TC 214/1989, que establece a máis acabada doutrina xurisprudencial en materia de cooperación e coordinación.

⁵⁰⁵ Seguindo a ALBERTI ROVIRA, cfr., "Relaciones entre las Administraciones Públicas", no libro "La nueva Ley de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Tecnos, Madrid, 1993, páx. 44 e 45.

⁵⁰⁶ Así por exemplo na S.TC 76/1983, do 5 de agosto, fdto. xco. 18.

⁵⁰⁷ Cfr., op. ult. cit., páx. 45.

a intermediación autonómica⁵⁰⁸, non ostenta unha competencia de coordinación xenérica, que corresponde nos termos analisados ás CC.AA., e por tanto, segundo o esquema anterior, o seu modelo de relacións cos entes locais ten de se establecer convencionalmente ou de mútuo acordo, na medida en que non veña establecido na LRBRL, como acontece para o caso da previsión de órganos de cooperación como a Comisión Nacional de Administración Local ou as Comisiones Provinciais de Cooperación. No caso do RD 665/1990, do 25 de maio, que imos analizar, o Estado establece unilateralmente un rexime de relación coas EE.LL. a meio da previsión de subvencións ás mesmas, introducindo através do condicionamento anexo a estas subvencións unha verdadeira reasunción de poderes de coordinación da actividade provincial que non se pode xustificar na mera aceptación provincial da subvención⁵⁰⁹, xa que tal entendimento sería contrario tanto á doutrina xurisprudencial en materia de subvención e potestade de gasto público dos entes territoriais en xeral, como porque suporía unha renuncia provincial ilexítima ás propias competencias, contraria ao principio de indisponibilidade das mesmas, afirmado polo TC e recollido con carácter xeral no art. 12.1ª LPAC⁵¹⁰.

⁵⁰⁸ Carácter bifronte que, como dixemos, ten de se limitar aos aspectos básicos do rexime local, é dicir, como sinala MEILÁN GIL, aos aspectos do rexime local que resulten do carácter dos EE.LL. como integrantes da organización territorial do Estado.

⁵⁰⁹ Condicionamentos á actividade provincial que, como ben fai notar CARBALLEIRA RIVERA - cfr., op. ult. cit., páx. 658 -, é mesmo máis estrito que o que deriva da propia competencia autonómica de coordinación, tal e como esta ven regulada nas diferentes lexislacións autonómicas.

⁵¹⁰ E sen se poda entender que estes condicionamentos afectan simplemente ao exercicio e non á titularidade das competencias, tanto polo sua duración temporal - através, como veremos, da previsión de planos cuatrienais de investimentos - como polo carácter case necesario que a aceptación da subvención estatal presenta, atendidas as porcentaxes que representa do financiamento total do PPOS.

Adiantamos pois un xuízo contrario á constitucionalidade do RD 665/1989⁵¹¹, por entendermos que carece de apoio competencial bastante. Mais, en todo caso, e na medida en que está vixente, cómpre analizar o procedemento previsto para o outorgamento das subvencións e os condicionamentos e controis que envolve a súa aceptación, por se, no hipotético caso de o Tribunal atopar algunha competencia estatal para substentá-lo⁵¹², ver se estes violan o ámbito de autonomía local constitucionalmente garantido.

B. A NOVIDADE DA REGULACION DA COOPERACION ECONOMICA LOCAL DO ESTADO RECOLLIDA NO RD 665/1990.

Segundo o declarado polo Goberno na E.de M. do RD 665/1990, GARCIA ANTONIO e POLO BENITO⁵¹³ salientan as principais novidades que a respecto de instrumentos anteriores de cooperación local do Estado introduce o RD 665/1990:

1) A especialización dos instrumentos de cooperación local, desenvolvendo-se a cooperación económica local do Estado através de tres seccións:

⁵¹¹ Contra do que a Generalitat de Cataluña xa apresentou recurso de inconstitucionalidade, admitido a trámite pola Presidencia do TC por providencia de 12 de novembro de 1990.

⁵¹² Probabelmente, o TC considere que o RD 665/1990 é unha norma constitucional. Os razoamentos para xustificar esta hipotética conclusión poderían ser ben a doutrina da medida, utilizada precisamente por vez primeira na S.TC 179/1985, ben a apelación a normas constitucionais non atributivas de competencias (art. 40 CE, por exemplo, tal e como se fai na S.TC 146/1992, para xustificar a constitucionalidade da Lei 50/1985, de Incentivos Rexionais), ben, finalmente, o propio art. 149.1º.13ª CE, considerando que o RD 665/1990 é unha norma de coordinación en materia de planeamento económico, seguindo a laxa interpretación que deste preceito ven realizando o Alto Tribunal, tal e como comprobaremos infra no capítulo correspondente.

⁵¹³ Cfr., "El programa de cooperación económica local del Estado (CEL)", en PGP nº 8, 1992.

a) Sección Xeral, destinada ao financiamento dos PPOS, e na que se establece tamén o rexime xeral aplicábel ás outras dúas seccións de tramitación e xestión das axudas.

b) Sección Especial, destinada ao financiamento de investimentos nos territorios menos desenvolvidos, en substitución do anterior sistema de comarcas de acción especial.

c) Sección Sectorial, dirixida ao potenciamento de servizos locais escollidos pola súa incidencia positiva no logro dunha máis equilibrada cualidade de vida local, en palabras dos autores citados.

2) Esixencia dunha programación plurianual - a catro anos - dos investimentos locais e do rexime financeiro dos mesmos.

3) Avaliación máis obxectiva das necesidades de investimento e financiamento por meio da Enquisa de Infraestrutura Local, documento estatístico de actualización periódica.

4) Abertura dos proxectos de investimento local ao financiamento dos Fondos Estruturais Comunitarios, conforme cos respectivos marcos comunitarios de apoio (MAC), aprobados pola Comisión da Comunidade Europea⁵¹⁴.

⁵¹⁴ A este respecto, a DA 2ª do RD 665/1990, do 25 de maio, dispón:

"1. Os Planos provinciais de cooperación ás obras e servizos municipais e os demais programas de cooperación, poderán ser apresentados ao financiamento dos Fondos Estruturais Comunitarios, mesmo cando estean integrados en marcos máis amplos de programación estatal e comunitaria. A súa tramitación será a esixida pola normativa reguladora dos devanditos fondos".

C. O PROCEDIMENTO DE CONCESION DAS SUBVENCIONS REGULADAS NO RD 665/1990 (SECCION XERAL). O SISTEMA CEL.

O sistema de cooperación económica local do Estado (en diante, CEL), parte da avaliación obxectiva das necesidades de investimento através da Enquisa de Infraestrutura e Equipamento Local (en diante, EIEL). Como sinala o art. 3.1ª:

"A EIEL elaborada segundo metodoloxía común polas Deputacións Provinciais, coa colaboración técnica do Ministerio para las Administraciones Públicas e o banco de Crédito Local, constitue o instrumento obxectivo de análise e valoración das necesidades de dotacións locais aos efectos da Cooperación Económica Local do Estado".

Neste labor estatístico, realizado polas Deputacións - cómpre entender que

"2. Cando as actuacións propostas polas Deputacións Provinciais poidan ser incorporadas aos programas operativos cos que o Estado concorra aos Fondos Estruturais da CEE, de acordo cos respectivos Marcos Comunitarios de Apoio aprobados para os diversos obxectivos, a aportación estatal será compatíbel nas porcentaxes que en cada caso corresponda co financiamento comunitario resultante. En todo caso, canto a porcentaxes máximos de financiamento e obrigas de información, estará-se ao previsto respectivamente nos art. 6.3ª e 11.2ª, 26.3ª e 29.3ª deste Real Decreto".

Polo que atinxe ao concepto de "programa operativo", este ben definido no art. 5 do Regulamento CEE 2025/1988, do Consello, como unha das formas de intervención financeira dos Fondos Estruturais comunitarios, consistente

"nun conxunto coerente de medidas plurianuais para a realización das cais se pode recorrer a un ou varios Fondos estruturais e a un ou varios dos demais instrumentos financeiros existentes, así como ao BEI".

Con relación aos "Marcos Comunitarios de Apoio" (MCA), estes son acordados pola Comisión e os Estados membros, como marco xeral para a intervención financeira dos Fondos Estruturais, partindo da base dos planos, proxectos e accións apresentadas polo Estado (vid. art. 8, 9 e 10 do Regulamento 2025/1988, para as rexións do obxectivo número 1, 2 e 3, e 4 respectivamente, nos que se establece o contido dos MCA para unha desas categorías de rexións).

Finalmente, a alínea 2ª desta DA 2ª, ten de se interpretar no sentido que apontan GARCÍA ANTONIO e POLO BENITO - cfr., "El programa de cooperación económica local del Estado (CEL)", en PGP nº 8, 1992, páx. 159 -: "Verbo dos axentes financiadores, cabe sinalar (...) a posibilidade de que as actuacións propostas nos Planos provinciais concorran ao financiamento dos Fondos Estruturais Comunitarios. O financiamento obtido por esta vía servirá, no seu caso, para reducir as aportacións locais, respectando o mínimo obrigatorio, tanto se se realiza con fondos propios ou con cargo a operacións de crédito".

a partir dos datos subministrados polos Concellos e demais EE.LL. do seu territorio -, colaborará economicamente o MAP, que é tamén o órgano encargado de supervisar a súa actualización periódica e o seu mantemento (art. 3.2ª) e, no seu caso, acordar a exclusión da CEL das Deputacións que non realicen eses labores de actualización e mantemento (art. 3.3ª).

Con base nesta EIEL así elaborada⁵¹⁵, o MAP elaborará un Plano Cuatrienal de Cooperación Económica Local, no que se conterán "previsións indicativas da súa distribución territorial" (art. 4.2ª). Estes planos cuatrienais do MAP serán preceitivamente informados pola CNAL, órgano que deberá ser tamén informado antes do 15 de outubro de cada ano, e tras da presentación no Congreso do proxecto de Lei de Orzamentos Xerais do Estado, das previsións orzamentarias para a CEL do exercicio económico seguinte (art. 4.3ª).

Partindo das indicacións do Plano Cuatrienal do MAP, as Deputacións que queiran acceder á CEL, haberán de elaborar un Plano plurianual de investimentos, no marco do cal serán elaborados os correspondentes PPOS anuais (art. 4.1ª). Estes planos provinciais plurianuais, xa viñan previstos como un anexo potestativo aos orzamentos das EE.LL. no art. 147 LRFL. O RD 665/1990, non establece directamente a súa duración, aínda que tanto da LRFL - que o establece como cuatrienal - como da coerencia co planeamento estatal que lle serve de base, hai que concluir que serán cuatrienais⁵¹⁶.

⁵¹⁵ E máis dos outros elementos precisados polo art. 4.2ª: capacidade financeira das facendas provinciais respectivas e "*outros factores*" que indiquen o nivel socioeconómico territorial así como tamén, no seu caso, os resultados da cooperación local precedente.

⁵¹⁶ tal e como entenden GARCIA ANTONIO e POLO BENITO - cfr., op. cit., páx. 162: "Aínda que non se concreta o período de tempo que haxa de abranguer este Planeamento plurianual na sección xeral, a lóxica coordinación co resto das Administracións Públicas que poidan concorrer ao financiamento do Plano, aconsella que o devandito período sexa cuatrienal, como neste sentido recolle xa a Lei Reguladora

Aprobado provisoriamente o PPOS pola Deputación - previos os informes da CPCAL⁵¹⁷ e, no caso galego, da CGCP, e tras de ser publicado no BOP e decorrido o prazo establecido para a formulación de alegacións ao mesmo - e antes da súa aprobación definitiva, a Deputación haberá de remesar o Plano ao MAP xunto coa solicitude de subvención e a relación de prioridades establecida pola propia Deputación - a Memória prevista con carácter xeral na LRBRL e máis na LRFL - "antes do 15 de outubro do ano inmediatamente anterior á súa execución" (art. 7.4ª)⁵¹⁸.

Recebido o Plano, o MAP analizará-o "a fin de acordar a súa participación no financiamento do mesmo, de acordo coas previsións do Programa de Cooperación Económica Local, do axeitamento do Plano ao mesmo e do establecido neste RD" (art. 8). No caso de o MAP denegar a súa participación no financiamento do Plano, á Deputación peticionaria, entendemos, aínda lle caben dúas posibilidades: ben non mudar o Plano e aprobá-lo definitivamente sen o financiamento estatal, ben modificá-lo no sentido indicado pola resolución denegatoria - motivada (ex art. 54.1ª.a. LPAC) - do MAP, e recorrer contra esta decisión.

das Facendas Locais".

⁵¹⁷ A este respecto, o trámite previsto no art. 7.1ª do RD 665/1990 ("Os Planos provinciais de cooperación remesarán-se para o seu informe aos efectos do presente RD, ao órgano provincial de cooperación entre o Estado e a Administración Local ao que se refire a DA 9ª (que son precisamente as CPCAL). O devandito órgano emitirá o seu informe no prazo de dez días a contra da recepción do Plano correspondente, decorrido o cal entenderá-se favorable"), cómpre entendé-lo integrado co previsto con carácter xeral no art. 32.4ª TRRL.

⁵¹⁸ Prazo que o art. 12 establece como de carácter necesario, "agás casos de forza maior que deberán ser comunicados ao MAP". Asemade, neste expediente será preciso acreditar que as obras relacionadas no PPOS contan co correspondente proxecto técnico e as concesións e autorizacións administrativas precisas para permitir o seu comezo antes do 1 de outubro do exercicio ao que corresponda o PPOS (art. 7.3ª en relación co art. 12).

D. CONTIDO E OBXECTO DA CEL.

A cooperación económica estatal aos PPOS, ten como obxecto prioritario "o financiamento dos investimentos necesarios para a efectiva prestación dos servizos municipais obrigatorios determinados no art. 26 da Lei 7/1985, do 2 de abril, aínda que os Planos poidan incluír outras obras e servizos que sexan de competencia municipal, de acordo co establecido no art. 25 da mesma Lei, que obterían subvención estatal, no seu caso, segundo o establecido no art. 9 deste RD" (art. 5.1ª).

O art. 5.2ª, pola súa parte, prevé que, á parte dos Concellos, poderán ser tamén beneficiarias do PPOS as demais EE.LL. dexergadas no art. 3.2ª LRBRL, en canto ostenten competencias para a execución de obras e servizos de competencia municipal. A este respecto, e para as EE.LL. supramunicipais e máis para o caso de obras a realizar a medio de "fórmulas asociativas entre varias Entidades Locais que supoñan a execución de obras e servizos en beneficio de varios Concellos", prevé-se a posibilidade de elevar a porcentaxe de axuda estatal, como veremos.

Como requisitos que han cumprir os proxectos de investimento a subvencionar, dispón o RD 665/1990 os seguintes criterios:

- A subvención estatal terá por obxecto exclusivo o financiamento daqueles proxectos nos que participen financeiramente a Deputación e máis a E.L. beneficiaria, esta última nunha porcentaxe mínima do 5% do custo da obra (art. 6.1ª). De acordo co art. 11, estas aportacións locais, poderán financiar-se através

de créditos do BCL, quen poderá reducir ou cancelar o empréstimo concedido, atendendo ás novas aportacións financeiras recibidas, incluídas as provenientes dos Fondos Estruturais comunitarios.

- Verbo dos diferentes proxectos de investimento, a subvención estatal observará os seguintes límites:

1º) Para o caso dos servizos obrigatórios aos que fai referencia o art. 26 LRBRL, a subvención estatal poderá chegar até o 35% do custo do proxecto, porcentaxe que no caso de seren as obras das propostas por EE.LL. supramunicipais ou a medio de fórmulas asociativas entre varios Concellos, poderá-se elevar até o 45% (art. 9.1ª.a).

2º) Para as demais obras de competencia municipal que non sexan obrigatorias, a porcentaxe máxima de subvención estatal será do 25% do custo do proxecto, elevábel até un 35% no suposto previsto no caso anterior (art. 9.1ª.b).

3º) Estas porcentaxes poderán-se elevar nun 50%, "cando a capacidade financeira das Deputacións, a súa carga financeira por motivos de investimento e outros indicadores socioeconómicos da respectiva provincia, resulten claramente desviados dos valores medios nacionais que se tomen como referencia, previo informe da CNAL" (art. 9.2ª).

E. PAGAMENTO DA SUBVENCIÓN.

O libramento das subvencións, en todo caso a prol da Deputación e non das EE.LL. beneficiárias das obras⁵¹⁹, realizará-se en dúas fases: o 75% librarás-se contra da presentación das certificacións da adxudicación das obras ou, no seu caso, dos acordos de execución das mesmas por administración (art. 13.1ª), e o 25% restante librarás-se ao se receberen no MAP a certificación final da obra ou a acta de recepción provisoria da mesma, ou, no caso de investimentos plurianuais, contra da presentación da certificación correspondente á fase de obra a realizar en cada anualidade (art. 13.2ª). Este libramento realizará-se através de transferencia bancaria en conta abreta pola Deputación no BCL, baixo a denominación de "cooperación local", da que só se poderá dispór para o pagamento das certificacións de obra realizadas pola Deputación (art. 13.3ª).

Estas regulación do pagamento das subvencións estatais ás Deputacións baten, de aplicar analóxicamente como propugnamos a doutrina constitucional relativa á autonomía financeira das CC.AA. ao principio de suficiencia financeira das EE.LL.⁵²⁰, cos pronunciamentos do TC español conforme cos cais, o control do gasto público polo Estado, de aplicación ás subvencións outorgadas con cargo aos seus Orzamentos, non pode deixar en mans da Administración estatal

"... la disposición o reserva de los créditos, y por tanto, la determinación de sus definitivos importes y condicionantes, supeditando además el libramiento, es decir, el efectivo ingreso de las cantidades a transferir, a la remisión de una información normalizada ...".⁵²¹

⁵¹⁹ Conforme co art. 33.1ª TRRL ("Na formación e execución dos Planos provinciais observarán-se as seguintes regras (1ª) a subvención estatal para o seu financiamento librarás-se ás Deputacións").

⁵²⁰ Conclusión que, en todo caso non é pacífica na doutrina. Vid. a este respecto o traballo de OJEDA MARTIN, "El ámbito de la autonomía financiera en las provincia y municipios", *in totum*, na REALA nº. 255-256, páx. 667 e ss., traballo no se defende a postura contraria á exposta no texto.

⁵²¹ Cfr., entre outras, a S.TC 201/1988, do 27 de outubro, fdto. xco. 5º.

Xa que logo, este condicionamento do pagamento dunha subvención xa concedida - lembremos, en materia de competencia propia das Deputacións - é contraria ao ámbito de autonomía garantido constitucionalmente a estas entidades, e supón por tanto, de acordo coa relatada xurisprudencia constitucional, un control que as coloca nunha situación de dependencia case hierárquica ao afectar á súa autonomía financeira, como autonomía no gasto, tal e como a concibe apartir do art. 142 CE a xurisprudencia constitucional⁵²².

F. CONTROIS ESTATAIS.

Como presuposto destes controis estatais, os art. 14 e 15 do RD

⁵²² Así, xa na S.TC 4/1981, do 2 de febreiro, fdto. xco. 15º, sinala o Alto Tribunal que

"La Constitución no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que disponen de medios propios - patrimoniales y tributarios - suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes pero no que hayan de ser en su totalidad propios".

Facendo referencia ao alcanzo do principio de suficiencia financeira local, garantido no art. 142 CE, basicamente se se atribue ás EE.LL. unha autonomía financeira semellante á que se recoñece ás CC.AA., caso en que non habería maiores problemas para aplicar tamén ás EE.LL. a doutrina pousada polo TC sobor da potestade de gasto público a respecto das relacións financeiras entre o Estado e as CC.AA., cuestión que constitúe o cerne do noso traballo.

Ainda non sendo un tema pacífico na doutrina, semella ser a tese sostida por FERREIRO LAPATZA e AGULLO AGÜERO - cfr., "Las participaciones provinciales en los ingresos del Estado", na REDF nº 70, 1991 - a máis asisada, fronte a outras que teiman en situar a suficiencia financeira local nun nivel inferior ao da autonomía financeira autonómica, entendendo que da CE apenas se poden tirar manifestacións ailladas dunha verdadeira autonomía financeira local - autonomía tributaria e orzamentaria -, non equiparábel por tanto á autonómica (neste sentido, vid. OJEDA MARTIN, "El ámbito de la autonomía financiera en las provincias y municipios", na REALA nº 255-256, 1992, especialmente as páx. 680 e ss.). Pois ben, FERREIRO e AGULLO parten, en primeiro termo, da distinción entre entes locais básicos e entes locais potestativos. Para os primeiros, consideran que "cómpre insistir en que, como ten dito o Tribunal Constitucional [a finalidade] do principio de suficiencia financeira non é outra que garantir a autonomía financeira (S.TC 96/1990, do 24 de maio, F.X. 7º). A Constitución xa garante aos entes locais un mínimo de autonomía financeira esixindo a necesaria existencia de tributos propios e participacións nos ingresos do Estado e das Comunidades Autónomas nas tais Facendas [locais]. Mais, cando se trata de entes locais básicos, a suficiencia ten de ser entendida de forma tal que permita a consecución efectiva da autonomía constitucionalmente garantida" (páx. 202).

estabelecen uns deberes de información a cargo da Deputación, referidos á execución do PPOS e o emprego das subvencións concedidas para o seu financiamento. Con efecto, de acordo co art. 14, parágrafo 1º,

"As Deputacións Provinciais deberán remitir trimestralmente ao MAP a relación das certificacións de obras ou de gastos se se realizan as obras por administración, que fosen aprobadas no periodo".

E, conforme co art. 15.1ª,

"O Plano de cooperación deberá, con carácter xeral, ficar totalmente executado dentro do ano seguinte a aquel en fose concedida a subvención.

As Deputacións provinciais deberán remesar ao MAP, no primeiro trimestre seguinte ao remate do prazo de execución, copia da liquidación do Plano e Memória das realizacións acadadas".

Estes deberes de información, de acordo coa xurisprudencia constitucional relativa á regulación das axudas, son perfectamente lexítimos, en tanto que

"deber(es) de carácter meramente informativo necesario para el cumplimiento por la Administración estatal de su propio control presupuestario interno y para que el Estado efectue el control y seguimiento de los programas subvencionados"⁵²³.

Máis problemáticos parecen os instrumentos de control da actividade subvencionada establecidos no RD, referidos ao control financeiro da mesma é á posibilidade de suspender as subvencións.

⁵²³ Cfr., S.TC 96/1990, do 24 de maio, fdto. xco. 16º, que segur a doutrina da S.TC 201/1988, do 27 de outubro.

Canto ao control financeiro, prevé-se no art. 16, segundo o cal,

"Con independencia da obriga de xustificar o emprego da subvención estatal que se establece nos artigos precedentes, ao remate das obras ou durante a execución das mesmas, a Intervención Xeral do Estado poderá realizar controis de carácter financeiro por razón das subvencións recibidas, de acordo co establecido no RD-Lex. 1091/1988, do 23 de setembro, polo que se aproba o TR da LXOrz."⁵²⁴.

Con relación a este preceito, e atendendo ao carácter indeterminado en que os controis da IXAE se prevén, fai-se necesario lembrar a doutrina constitucional relativa ao control estatal ou autonómico sobor da actividade das EE.LL., doutrina que se remomnta xa á S.TC 4/1981, do 2 febreiro de 1981 e que sintetiza a S.TC 27/1987, do 27 de febreiro, ao sinalar que aínda que o principio de autonomía sexa compatíbel coa existencia de controis de legalidade sobor do exercicio das competencias locais, estes, para seren lexítimos, han ser controis **concretos** e referir-se a supostos nos que o exercicio das competencias locais incida en intereses compartidos coa entidade superior que exerce o control⁵²⁵, advertencias que se ben non prexulgan a inconstitucionalidade da previsión do art. 16 RD 665/1990, si determinan unha forma determinada de exercer os controis nel previstos. Doutra banda, estes controis, seguindo a doutrina da S.TC 179/1985, do 19 de decembro e, en xeral, o principio xurisprudencial que afirma a competencia autonómica xeral de execución das subvencións establecidas polo Estado, en canto que actividades de simples execución, deberían corresponder ás CC.AA. competentes neste caso, e como a galega (art. 49.1ª EAG), en materia de titela financeira sobor dos EE. LL. do seu territorio. Con efecto, e a respeito dos

⁵²⁴ Vid. infra o estudo da regulación das axudas públicas nos art. 81 e 82 LXOrz.

⁵²⁵ Cfr., sent. cit., fdto. xco. 2º in fine.

controis financeiros que a Lei 24/1993 citada atribuíra aos órganos do MEF, considera a sentenza citada que,

"No cabe decir lo mismo, por el contrario, de la inspección financiera que, con carácter general, se encomienda a los servicios del citado Ministerio sobre las Entidades locales receptoras, pues esta inspección no se limita a comprobar que los Presupuestos están nivelados y se cumplen las condiciones establecidas por la Ley impugnada, sino que se extiende a todo lo previsto en el art. 17.3º de la Ley 40/1981, ni se ordena sólo para un tiempo determinado, sino con carácter indefinido. Una inspección de este género sólo resulta admisible como parte del sistema de tutela financiera sobre los entes locales que, para los radicados en Cataluña, corresponde, como ya hemos visto, a la Generalidad, según el art. 48.1º del Estatuto. Los extremos a los la inspección financiera de las entidades locales deberá extenderse serán allí todos los que en este precepto se determinan, pero la realización misma de la inspección, como acto de ejecución puede ser llevada a cabo por los correspondientes órganos de la Generalidad"⁵²⁶.

Pola súa banda, o art. 14.2ª, prevé a posibilidade de que o MAP suspenda a tramitación das subvencións, se do seguimento da contratación do Plano ou do seu grao de execución se evidencie un adiamento inxustificable no cumprimento do mesmo. previsión a respecto da que é preciso reiterar o dito supra acerca do condicionamento do pagamento, por canto situa ás Deputacións nunha situación de mero xestor de subvencións estatais, cando realmente está a exercer unha competencia propia⁵²⁷, e lembrando en todo o caso os termos en que, conforme coa S.TC 27/1987, do 27 de febreiro que analiza un precepto similar contido na Lei valenciana impugnada, é admisible este instrumento de control:

"... conviene precisar el alcance del párrafo 2º de la Ley valenciana (...), en cuanto establece la suspensión de las subvenciones o asignaciones

⁵²⁶ Fdto. xco. 1º.

⁵²⁷ E por máis que a S.TC 27/1987, non opuxese reparos de inconstitucionalidade á previsión que no mesmo sentido da analisada contén o art. 11 da Lei valenciana 27/1983, pola que se declaran de interese xeral para a Comunidade valenciana determinadas funcións das Deputacións Provinciais.

comunitarias a las Diputaciones provinciales en el caso de que éstas hayan incumplido alguna de las directrices de coordinación. La legitimidad de esta forma de control, extraordinario por cuanto se trata de un control previo de legalidad no judicial (sin perjuicio de la posibilidad de rescindir a posteriori la cuestión ante los Tribunales competentes), depende de su estricta adecuación a las normas del bloque de constitucionalidad que lo hacen posible. En este sentido, dado que la finalidad del control es la de asegurar la eficacia de las medidas coordinadoras, como se infiere del citado art. 59.2º de la Ley de Bases, la Asamblea Legislativa autonómica no podrá suspender las subvenciones acordadas en materias o actividades distintas de aquéllas respecto de las cuales se hayan incumplido las exigencias de coordinación"⁵²⁸.

2. O FINANCIAMENTO AUTONOMICO DOS PPOS. O CASO GALEGO.

Fóra do Plano Unico de Obras e Servizos que para o seu territorio elabora a Generalitat de Cataluña⁵²⁹, no resto das CC.AA. pluriprovinciais, excepción

⁵²⁸ Cfr., fdto. xco. 8º.

⁵²⁹ Con efecto, a Generalitat de Cataluña ten asumida estatutariamente- através da DT 6ª do EAC, que determina a asunción definitiva pola Generalitat dos servizos transferidos na xeira preautonómica - a competencia para a elaboración dun PUOS para todo o territorio catalán, competencia salvada expresamente polo art. 36.2ª LRBRL e máis pola DA 5ª do RD 665/1990, do 25 de maio, na que se dispón que, fronte ao que acontece no resto do Estado, para Cataluña será a Generalitat e non as Deputacións a que receba as achegas estatais para o financiamento dos Planos, achegas que serán as correspondentes á sección xeral, de acordo co disposto pola Lei catalana 23/1987, do 27 de decembro, que establece os criterios de financiamento do PUOS (Lei recorrida perante o TC polo Goberno do Estado e máis por 54 senadores do grupo popular, aínda non resolvido).

A verdadeira cuestión problemática que resulta desta competencia catalana é a de se a mesma ven ou non suxeita aos criterios que no relativo á coordinación autonómica das Deputacións provinciais establece o art. 59 LRBRL. Ou, dito doutro xeito, que relacións existen entre este PUOS autonómico e os correspondentes PPOS provinciais. Como relata NIETO - cfr., "Cooperación y asistencia", cit., pág. 162 - "... o que aquí aconteceu foi o seguinte: as Deputacións continuaron a aprobar os seus respectivos planos provinciais e, ao tempo, a Generalitat tamén aprobaba o seu Plano Único. Unha situación de equilibrio inestábel e difícil, dende logo, máis viábel se meía un espírito de colaboración sincera entre as partes intervincentes. O conflito estalou, non obstante, cando a Generalitat, ao integrar no seu Plano Único os catro planos provinciais, decidiu impór a cada Deputación as cantidades que habían de asignar para o financiamento das obras e servizos dixeradas no Plano Único".

Apartir desta integración, comeza a historia "contenciosa" dos PUOS catalán, cunha serie de recursos cruzados: da Generalitat contra dos acordos provinciais que fixaban para o financiamento dos seus respectivos Planos cantidades distintas ás establecidas no PUOS, e da Deputación de Barcelona contra do acordo autonómico de determinación das cantidades a achegar polas Deputacións.

As sentencias recaídas neste recursos, dan a razón á Deputación, rexeitando as argumentacións do ente autonómico, ao considerar-se que non hai un réxime especial de relación entre as Deputacións catalanas e a Generalitat diferente do establecido con carácter xeral pola LRBRL, nomeadamente, do procedemento de coordinación previsto no art. 59 da Lei básica estatal. Deste xeito, e na sentenza

feita da CAPV, como salienta CARBALLEIRA RIVERA⁵³⁰, o financiamento autonómico dos PPOS ten un carácter en grande medida sancionatorio.

Se no caso da subvención estatal aos PPOS é precisamente esta subvención, através dos condicionamentos anexos á mesma a única vía coa que o Estado conta, de acordo coa lexislación de réxime local, para incidir na competencia provincial de cooperación, as CC.AA. xa teñen outros medios derivados da súa competencia de coordinación da actividade das Deputacións do seu territorio: a formulación de planos ou directrices de coordinación, no marco do art. 59 LRBRL, tal e como prevé a Lei galega 8/1989, do 15 de xuño, nos seus

resolutoria da impugnación realizada pola Deputación de Barcelona do citado acordo autonómico, a S. do 4 de outubro de 1988, da Sala do contencioso-administrativo da AT de Barcelona, confirmada pola S.TS do 1 de setembro de 1990 afirma:

"No existe un régimen especial o excepcional para la Generalidad de Cataluña reconocido en la LRBRL que permita a ésta, en uso de sus facultades de coordinación, fijar con carácter obligatorio para la Diputación la cuantificación de su aportación al Plan Único de Obras y Servicios de la Generalidad".

Polo que atinxe ao outro dos recursos, ao presentado pola Generalitat, a sentenza do mesmo órgano xurisdiccional catalán do 9 de maio de 1988, confirmada pola S.TS do 23 de xuño de 1989, considera, seguindo a doutrina da S.TC 32/1981, do 28 de xullo:

"... no es acorde con la Constitución sujetar a ,la aprobación del Parlamento de Cataluña los presupuestos de las Diputaciones Provinciales, pues ello priva a las Diputaciones "de una potestad decisoria fundamental sin la que no cabe hablar de autonomía", pues una cosa es el control de legalidad, a través de las funciones de supervisión y tutela, y otra distinta que "se sustraiga a estas entidades dotadas de autonomía la potestad de aprobar sus propios presupuestos".

Finalmente, a S.TSXC do 4 de xullo de 1991, que resolve a impugnación da Deputación de Barcelona contra do D. autonómico 341/1988, que desenvolve a Lei 5/1987, do 4 de abril, de réxime provisório de competencias das Deputacións provinciais, anula a devandita norma como contrario á autonomía local - argumentando con base no art. 137 CE, 2 LRBRL, a xurisprudencia do TC e a Carta Europea de Autonomía Local do Consello de Europa - e, por tanto, inaplicando a Lei autonómica que a norma impugnada desenvolve, por contraria á lexislación estatal básica, inaplicación na que LLISSET BORRELL - cfr., "La coordinación autonómica de los Planes Provinciales de Obras y Servicios (S.TSJC de 4 de julio de 1991)", na REDA nº 75, 1992, páx. 418 - cre ver unha manifestación do principio de relación ordinamental da "función constitucional" das leis, tal e como este ten sido descrito pola doutrina (vid. neste sentido, GÓMEZ FERRER-MORANT, "La relación entre Leyes: jerarquía, competencia y función constitucional", na RAP nº 113, 1986, *in totum*).

⁵³⁰ Cfr., "El Plan ...", cit., páx.

art. 8 a 11 xa analisados. Neste contexto, as subvencións autonómicas aos PPOS non son máis que un instrumento adicional de control da actividade cooperadora provincial, através do instituto da suspensión da subvencións, tamén presente como vimos no RD 665/1990 estatal e admitido polo TC coas cautelas expresadas pola S.TC 27/1987, do 27 de setembro. tamén xa sinaladas.

Polo demais, as CC.AA. adoitan canalizar os seus recursos adicados á cooperación provincial non por meio das Deputacións, senón directamente através dos Concellos ou doutras EE.LL. das previstas no art. 3 LRBRL, tendencia á que tampouco é allea a CAG ao establecer instrumentos de colaboración financeira coas EE.LL. galegas que, na maioría dos casos, prevén como beneficiários das mesmas non ás Deputacións senón aos Concellos ou mesmo a outros suxeitos que, en puridade, nen se poden calificar de entes locais, tal e como acontece coas Xuntas Parroquiais previstas na Lei 11/1983, do 29 de decembro, de Actuación Intensiva nas Parróquias Rurais.

A praxe desenvolvida pola CAG en materia de cooperación local pode-se calificar nunha serie de actuacións que, co o regra xeral, se dirixen directamente a Concellos e outros suxeitos, obviando ás Deputacións. Os principais instrumentos de colaboración económica local da CAG son, deste xeito, a Lei de Actuación Intensiva en Parróquias Rurais, diferentes actuacións de colaboración económica cos Concellos através da habilitación de liñas de crédito con xuros subsidiados pola Xunta e, finalmente, o Fondo Galego de Cooperación Local.

A. A LEI 11/1983, DE ACTUACION INTENSIVA EN PARROQUIAS RURAIS.

Como sucedáneo do verdadeiro desenvolvemento dos mandados estatutarios referidos ao recoñecemento de personalidade xurídica ás parroquias rurais (art. 2.2ª en relación co art. 40.3ª EAG), a Lei de Actuación Intensiva en Parroquias Rurais presenta-se-nos como unha norma planeadora que dexerga, en clara competencia cos cometidos propios da cooperación provincial, a posibilidade de planos de marco territorial limitado a unha parroquia⁵³¹, que procurarán, fundamentalmente, obxectivos de promoción agrícola e gandeira, como se demostra por ser a Consellaria de Agricultura e Montes, se ben "coa participación das outras Consellarias no que afecte ás súas competencias", o órgano competente para o desenvolvemento das actuacións previstas na Lei (art. 1), senón tamén polas finalidades qua a actuación intensiva procura (art. 2.2ª):

"a) A dotación e melloría da infraestrutura e equipamento de servizos comunitarios, e a melloría do entorno ecolóxico e da cualidade de vida da poboación rural.

b) A promoción de explotacións agrarias de dimensións suficientes e de características axeitadas canto á súa estrutura, capitalización e organización empresarial".

De acordo con estas finalidades, o art. 3.1ª dispón que os programas de actuación intensiva atendan "preferentemente ás actividades agrarias para conseguir a súa modernización integral", integrando os medios e asignando as accións precisas para acadar os obxectivos que relaciona o art. 3.2ª:

"a) Dotación da infraestrutura viaria, fornecimento de augas e saneamento, equipamento e servizos comunitarios, vivenda rural, electrificación rural e teléfonos.

⁵³¹ O art. 2.1ª desta Lei clarexa que "Entende-se por actuación intensiva aos efectos da presente Lei, o conxunto de accións e investimentos previamente estudadas para a súa aplicación en cada parroquia rural, tendo en conta as súas peculiaridades".

b) Concentración parcelaria, concesión de auxilios técnicos, económicos e financeiros para as explotacións, ordenación de cultivos, transformación en regadios, construcións gandeiras, melloría da sanidade pecuaria e aproveitamento racional dos recursos forestais.

c) Estímulos para as industrias de elaboración, transformación e comercialización de produtos agrarios.

d) Protección da caza e pesca fluvial e da paisaxe natural.

e) Capacitación, promoción da formación profesional e cultural, promoción das actividades deportivas, recreativas e de lecer da poboación rural, estímulo e fomento das cooperativas e demais modalidades asociativas agrarias".

O procedemento para a declaración dunha parroquia como de actuación intensiva, poderá encetar-se (art. 4.1ª) ben de oficio pola Consellería de Agricultura e Montes, ben a instancia:

a) Da maioría dos agricultores da parroquia.

b) Das cámaras agrarias locais previo acordo corporativo.

Estas solicitudes presentarán-se na Delegación Provincial da Consellería de Agricultura e Montes (art. 4.2ª), que deberá recabar do Concello e da Cámara agraria local as informacións precisas para verificar a exactitude dos datos consignados. Finalmente, a Delegación Provincial emitirá un informe técnico-económico acerca da oportunidade da Actuación Intensiva (art. 4.3ª), para o que contará co asesoramento da Xunta Parroquial⁵³² e a colaboración, no seu caso,

⁵³² O art. 9.1ª da Lei sinala que "Aos efectos desta Lei, as Xuntas Parroquiais son órganos locais que actúan como voceiros dos intereses xerais da parroquia, informando, asesorando e colaborando nas distintas fases e accións da actuación intensiva". Xuntas Parroquiais integradas, segundo a alínea 2ª do art. 9, por membros elixidos de entre si polos labregos da parroquia (O concepto de "labrego", aos efectos

da Deputación provincial, Concello, Cámara agrária e as Delegacións doutras Consellarias (art. 6.1ª), puidendo-se solicitar tamén a colaboración de empresas públicas e privadas para a actuación coordinada tendente á melloría ou dotación dos servizos demandados pola comunidade parroquial (art. 6.2ª).

Realizado o informe técnico, o expediente de actuación intensiva publicaráse para información e audiencia dos interesados no Concello e "lugares parroquiais de costume" (art. 4.4ª).

De entre as parroquias que teñan iniciado o expediente de Actuación Intensiva, a decisión da Consellaria de Agricultura e Montes de as integrar nos programas correspondentes, atenderá, sempre que razóns técnicas ou orzamentárias aconsellaren a selección, aos criterios especificados no art. 5 da Lei:

- a) As que promovan ou se achen en fase de concentración parcelaría.
- b) Aquelas nas que se observen uns índices de depresión económica máis acentuados.

desta Lei entendemos que non se corresponde exactamente co de "viciños de fume e lume" aos que tradicionalmente se considera como comuneiros dos montes enmán común, senón que cómpre entendé-lo como un concepto máis restrinxido, referido a aqueles que, vivindo na parroquia, teñan como actividade profesional a agropecuaria).

E claro que estas "Xuntas Parroquiais" non se poden cualificar como órganos locais, no sentido que o art. 3 LRBRL lle da a esta expresión, senón que simplemente hai que considerá-los como expresión do principio xeral de participación e colaboración cidadá nas funcións administrativas, principio do que a lexislación local recolle variadas mostras, como por exemplo o estatuto recoñecido ás Asociacións viciñais no ROF.

c) As que faculten ou promovan a actuación agrupada ou simultánea en varias parroquias limítrofes en función da corrección das desigualdades máis significativas e dunha equitativa distribución territorial.

d) O grao de aquiescencia e aceptación pola comunidade.

e) As xa concentradas.

A Actuación Intensiva será declarada por Decreto da Xunta da Galiza, a proposta da Consellaría de Agricultura e Montes (art. 7.1ª) ou, cando conlevar accións de varias Consellarías, a proposta conxunta das mesmas (art. 8), Decreto que especificará, como mínimo:

a) A delimitación territorial da actuación.

b) O programa de Actuación Intensiva, elaborado polas Consellarías implicadas e coordinado pola Consellaría de Agricultura e Montes.

c) Os estímulos e axudas ás explotacións.

d) Os criterios de cualificación das explotacións preferentes e protexidas.

e) O prazo de duración, non maior de tres anos, ampliábel máis nun se circunstancias específicas o requiriren para executar as actuacións

programadas⁵³³.

Facendo balanço, esta Lei non se converteu no instrumento racionalizador dos investimentos autonómicos nos núcleos rurais que podería ter sido. Nun fenómeno xa coñecido no eido da cooperación local, o afán coordinador desta Lei 11/1983 fracasa diante das actuacións singulares de cada Consellaria, que realizan as súas actuación de "finalidade parroquial" á marxe do instrumento planeador da Actuación Intensiva. Doutra banda é criticábel que se califique ás Xuntas Parroquiais como "órgaos locais", cualificación que procura agachar a realidade: o non recoñecemento de personalidade xurídica ás parróquias rurais, tal e como prevé o art. 40.3ª EAG.

B. LIÑAS DE EMPRESTIMOS PRIVILEXIADOS AOS CONCELLOS.

Senllos Decretos da Xunta da Galiza, do 18 de xullo de 1985 e do 27 de abril de 1989, artellan, como meio de colaboración económico financeira cos Concellos de poboación inferior a 50.000 habitantes para o financiamento de gastos de investimento, liñas de crédito en condicións privilexiadas, através da sinatura de convénios entre a Xunta e entidades de crédito e da subvención de xuros por aquela.

C. FUNDO DE COOPERACION LOCAL.

⁵³³ O propio art. 7 alíneas 2ª e 3ª, establece dous contidos necesarios máis do programa de Actuación Intensiva: a obrigatoriedade de incluír o programa de Sanidade Animal, que poderá manter-se en vixencia tras do fin da Actuación Intensiva e, en segundo lugar, a posibilidade de que o Decreto declare de utilidade pública e interese social as accións programadas que así o requiran aos efectos de expropiación forzosa.

A Lei 12/1988, do 27 de decembro⁵³⁴, criou nos orzamentos da CAG para 1989 un programa de cooperación local (PCL), financiado co exceso que sobor das previsións parlamentarias resultou na participación da CAG nos ingresos tributarios do Estado correspondentes ao exercicio de 1987⁵³⁵.

Este programa de cooperación local, dirixido aos Concellos rurais con menor nivel de desenvolvemento económico, só con vixencia para o exercicio de 1989, foi substituído⁵³⁶ polo Fondo de Cooperación Local (en diante, FCL) creado polo D. 373/1990, do 31 de maio.

Este FCL ten como beneficiarios ás Corporacións Locais galegas, atendendo ás condicións establecidas para cada un dos tres programas nos que se estrutura o FCL⁵³⁷.

Como finalidades principais, o FCL procura corrixir os desequilibrios

⁵³⁴ Previa a Lei 12/1988 todo un detallado sistema para a execución do programa de cooperación local, do que xa é mostra o abondoso desenvolvemento regulamentario de que foi obxecto: D. 335/1988, do 29 de decembro e a O. do 30 de febreiro de 1989, que desenvolve ao Decreto anterior establecendo os "trámites para a xestión da asignación de recursos para a cooperación local nos Concellos, asociacións e agrupacións veciñais galegas".

⁵³⁵ Concretamente, 3.262.090.000 pta.

⁵³⁶ Segundo BERTOLO CADENAS, a razón desta substitución foi a "a falla de obxectividade nas regras que determinaron a súa adxudicación e as presas con que [os fondos] foron adxudicados", que seica "estivo a piques de supór a súa desaparición, case que no intre seguinte á súa creación" (cfr., "Réxime local en Galicia", en "Estudos sobre o Estatuto Galego", EGAP, Santiago de Compostela, 1991, páx. 428).

Convén lembrar que o Sr. BERTOLO CADENAS é o actual Director Xeral de Xustiza e Relacións coas Corporacións Locais, e que a Lei 12/1988 foi promulgada durante o período do goberno tripartito (PSOE-PNG-CG), anterior ás eleccións do 17 de decembro de 1989, que deron a vitoria ao PP.

⁵³⁷ O que xa introduce unha primeira distinción a respecto do anterior PCL de 1988, por canto no sistema desta podían ser beneficiarios non só as CC.LL. senón tamén as "asociacións e agrupacións veciñais ubicadas en Concellos de poboación inferior a 20.000 habitantes" (art. 2 da Orde do 20 de febreiro de 1989).

intrarrexionais da Galiza (art. 1) e, en especial (art. 3):

- a) A corrección dos desequilíbrios internos en materia de infraestruturas de carácter local, para achegar a provisión de servizos públicos aos niveis medios españois.
- b) O estímulo para accións investidoras nos ámbitos comarcal e provincial.
- c) O coñecemento e a promoción do potencial endógeno local⁵³⁸.

Como órgano permanente para o control do FCL e, en xeral, "de colaboración e coordinación entre a Administración autonómica e a local e, no seu caso, a central", o art. 5 do D. 373/1990 crea a "Comisión Galega de Cooperación Local"⁵³⁹ (en diante, CGCL), órgano colexiado que funciona en Pleno e Subcomisión. O Pleno (art. 6) é presidido polo Presidente da Xunta, e integra-se por seis vogais da Administración autonómica⁵⁴⁰ e seis da local⁵⁴¹.

⁵³⁸ De acordo con BERTOLO CADENAS - cfr., "Réxime local ...", cit., páx. 428 - o D. 337/1990 está destinado a "paliar os desequilíbrios intrarrexionais con criterios de equidade, coordinación e axilidade na xestión, que garantirán, por unha banda, a eficacia da acción investidora e, pola outra, a súa complementariedade cos investimentos programados polas Administracións central, autonómica e local, na Galiza". Sinala este autotr como a estes fins primeiros somaron-se logo outros dous: "Por unha banda, a posibilidade de retornos do FEDER para actuacións programadas polas Corporacións Locais, que aconsellou unha acción específica da Comunidade Autónoma nese tema. Pola outra, a necesidade de afondar no aproveitamento integral dos recursos locais, aconsellou a comenencia de comarcalizar as ditas accións fomentando os estudos de base correspondentes". (Encol do Plano de comarcalización da Xunta da Galiza, vid. FERREIRA FERNANDEZ, "Aproximación ao réxime xurídico da comarca", en "Estudios sobre o Estatuto Galego", EGAP, Santiago de Compostela, 1991, *in totum*).

⁵³⁹ Criación que ven ratificar a apuntada inaplicación da Lei 8/1989, por canto nos art. 16 a 19 daquela regulaba-se unha Comisión Galega de Cooperación Provincial, de composición e funcións case que idénticas ás da CGCL do D. 373/1990.

⁵⁴⁰ Conselleiro de Presidencia e Administración pública, idem. de Ordenación do Territorio e Obras Públicas, idem. de Agricultura, idem. de Economía e Facenda, o Director Xeral de Planeamento e Relacións coas Comunidades Europeas e máis o de Xustiza e Relacións coas Corporacións Locais, que actuará como Secretario.

A Subcomisión (art. 7), presidida polo Conselleiro de Ordenación do Territorio e Obras Públicas, componse de seis representantes da Administración autonómica - todos eles Directores Xerais - e seis da local - un deputado provincial de cada unha das Deputacións galega e máis dous Alcaldes.

As funcións do Pleno da CGCL son, conforme co art. 8.1ª:

- "a) Marcar as directrices do FCL.
- b) Aprobar os criterios de distribución e selección⁵⁴².
- c) Aprobar os programas e subprogramas que compoñen o Fondo.
- d) Aqueloutras de dirección e coordinación non recollidas nas alineas anteriores".

As da Subcomisión, especificadas no art. 8.2ª do D., son:

- "a) Formalizar os criterios técnicos de distribución dos recursos e selección dos proxectos.
- b) Apresentar propostas.
- c) Informar do seguimento e control dos programas, subprogramas e proxectos.
- d) Elaborar informes e estudos.

⁵⁴¹ Os catro Presidentes das Deputacións galegas e dous Alcaldes.

⁵⁴² En todo caso, cómpre entender, atendendo aos criterios sinalados no art. 13 do D., o que non deixa de prantexar dúbidas: se os criterios veñen xa especificados na norma, como é que os vai aprobar o Pleno da CGCL?

e) Aprobar as posibles modificacións de proxectos".

O FCL estrutura-se en tres programas: (A) o de pequenas infraestruturas e equipamentos rurais, (B) o programa FEDER-Xunta-Corporacións Locais e (C) o de estudos sobre o desenvolvemento local.

O Programa de pequenas infraestruturas e equipamentos locais, pode-se considerar como unha actuación complementaria aos PPOS e - por tanto, submetida ao réxime da Lei 8/1989⁵⁴³ -, por canto os Fondos distribúen-se por Provincias (art. 13) e, como prevé a regulación legal básica dos PPOS, os subprogramas poderán ser xestionados e executados directamente polas Deputacións ou Concellos interesados. Isto supón unha apreciable mudanza respecto do sistema derivado da lei 12/1988⁵⁴⁴, de asignación de recursos para a cooperación local, mudanza que ten unha clara explicación política: o goberno tripartito baixo o mandato do cal se promulgou a Lei 12/1988 non contaba coa sintonía política coa que a Xunta actual conta coas Deputacións provinciais galegas. Eis tamén máis unha razón - a fundamental - da inaplicación da Lei 8/1989, xa que a coordinación realiza-se xa no aparello partidario correspondente.

A este programa destinará-se o 75% do total do FCL (art. 12), e poden ser beneficiarios do mesmo os Concellos "sobranceiramente rurais e cunha poboación non superior aos 50.000 hab." (art. 10).

⁵⁴³ Na medida en que prevé subvencións para a cooperación local.

⁵⁴⁴ Con efecto, no sistema de cooperación económica local derivado desta lei, en ningún caso se previa que fosen as Deputacións destinatarias dos fondos de cooperación - só, como xa dixemos, os Concellos rurais e as asociacións e agrupacións veciñais (art. 2 da lei 12/1988, art. 3 do D. 335/1988 e art. 2 da Orde do 20 de febreiro de 1989) - nen que participasen no control e xestión dos mesmos.

As finalidades deste programa, conforme co art. 11 do D., son:

"a) A provisión dos servizos públicos cloais, nomeadamente dos considerados como mínimos obrigatórios no art. 26 da lei 5/1985, do 2 de abril, de bases de réxime local.

b) A compensación das zonas desfavorecidas, tratando de elevar o seu nivel de provisión de servizos, achegando-o aos niveis medios nacionais.

c) Estimular a complementariedade de tal xeito que as accións que se desenvolvan non substitúan o esforzo investidor previsto nos Planos e nos orzamentos provinciais e municipais".

A colaboración económica local concreta-se, para este programa, en subvencións aos investimentos locais, que mesmo poden acadar o 100% dos mesmos (art. 17)⁵⁴⁵.

Polo que atinxe á execución do programa, este observa unha estruturación provincial e funcional. É dicer, en primeiro lugar realiza-se unha distribución provincial dos fondos que atenderá aos criterios fixados no art 13 do D.⁵⁴⁶, criterios que, en todo caso, non eliminan a grande discrecionariedade da CGCL - e, en definitiva, por seren os seus representantes maioría na mesma, da Xunta da

⁵⁴⁵ Tal e como se establecía tamén no sistema anterior, polo art. 4 do D. 335/1988, conforme co cal "O financiamento con cárrago a este programa poderá acadar até o cento por cento de cada un dos proxectos aprobados, incluíndo o custo total de redacción dos ditos proxectos, se for preciso".

⁵⁴⁶ "a) Número de habitantes.

b) Número de Concellos.

c) Número de núcleos de poboación.

d) Superficie.

e) Renda.

f) Aqueloutros que resultaren de aplicación, dada a finalidade compensadora do programa".

Galiza - á hora de distribuir os fondos entre as catro provincias por máis que a distribución teña de se motivar, de acordo co art. 8.b) do D. E o anterior é así non só pola letra f) do art. 13, senón tamén porque non se indica a forma en que se han de tomar en consideración os diferentes criterios - por máis que a avaliación dos mesmos teña de se guiar pola finalidade compensadora do programa -, nen a preferéncia entre eles. Deste xeito, a distribución dos fondos afectados a este programa para o ano 1990 - acordada na reunión da CGCL do 20 de decembro de 1990 - outorga menos fondos ás provincias máis povoadas (450 millóns de pta. á Coruña, 466 a Pontevedra) que ás menos (750 millóns a Ourense, 730 a Lugo), por máis que sexan tamén as menos desenvolvidas⁵⁴⁷.

En segundo lugar, o art. 15 estrutura funcionalmente o programa en "diversos subprogramas, é dicir, por conxuntos de proxectos que versarán sobor dunha materia concreta", subprogramas que poderán serr xestionados e executados directamente polos Concellos ou Deputacións beneficiárias, baixo a coordinación da COTOP, que dará conta á CGCL (art. 16).

Nas diferentes Ordes anuais de convocatoria do programa - así a Orde do 31 de xaneiro de 1991 - e fixación das cantidades asignadas ao FCL, nas que se describe máis polo muido o procedimento de solicitude e concesión das subvencións, reserva-se un importante papel ás Deputacións. Os Concellos han de presentar as súas propostas perante a Deputación correspondente, que seleccionará as que reunan os requisitos técnicos esixidos e os específicos do art.

⁵⁴⁷ Datos tirados de BERTOLO CADENAS (cfr., op. cit., páx. 429).

14 do D.⁵⁴⁸, para os enviar á COTOP que os informará preceitivamente, sendo a propia Consellaria quen propoña á CGCL os proxectos a seleccionar, órgano que será quen os aprobe definitivamente, instando no seu caso as correccións oportunas.

Programa FEDER-Xunta-Corporacións Locais. Este programa, ao que se asignará o 20% dos recursos do FCL (art. 20), ten por finalidade o "cofinanciamento das accións que as Corporacións Locais poidan desenvolver en materias de fondos FEDER da súa competencia, dentro dos programas operativos⁵⁴⁹ cofinanciábeis da CEE que, de común acordo, decidan levar a cabo as tres Administracións públicas" (art. 18), e máis concretamente (art. 19):

"a) A coordinación entre a Administración autonómica e a local en materia de fondos FEDER que sexan da súa competencia.

b) O cofinanciamento dos proxectos, tratando de potenciar a súa complementariedade e enerxía, con criterios de solidariedade rexional".

Conclúe o art. 21 a regulación deste programa indicando que "As actuacións nas que se plasmen os investimentos destes programas adoptarán a forma de "programas operativos" cofinanciábeis CEE, con posíbel participación neles das Administracións central, autonómica e local. Os criterios de distribución

⁵⁴⁸ Segundo o cal: "Como criterios ou bases de selección de proxectos, terán-se en conta, entre outros, os seguintes:

- a) Tipo de obra e grao de provisión do servizo ao que esta se refire.
- b) Número de habitantes beneficiados.
- c) Renda *per capita* e esforzo fiscal municipal".

⁵⁴⁹ Vid. supra o dito a respecto destes programas operativos.

e selección de proxectos realizará-se de común acordo, sen prexuízo da capacidade de proposta que recairá na Subcomisión [da CGCL]".

O terceiro dos programas nos que se estrutura o FCL - de estudos sobor do desenvolvemento local - ten por obxecto (art. 22), "o financiamento de estudos económicos de ámbito comarcal ou municipal" e, concretamente, os que contribúan a (art. 24):

- "a) O coñecimento da realidade económica local e comarcal.
- b) O estudo das posibilidades e potencialidades de desenvolvemento local.
- c) O aproveitamento de posíbeis recursos financeiros que teñan a súa orixe na Comunidade Europea".

Poderán ser beneficiários deste programa (art. 23), os "Concellos de características sobranceiramente rurais, individualmente ou agrupados".

V. RECAPITULACION.

A conclusión máis importante que podemos tirar do sistema estatal e autonómico de financiamento dos PPOS, é a da total falta de coordinación entre ambos e dous instrumentos. As tímidas chamadas á coordinación entre as tres Administracións⁵⁵⁰ - estatal, autonómica e local - que contén o D. 373/1990, da Xunta da Galiza, nen sequer se recollen no RD 665/1990, os chamados do cal á coordinación esquecen absolutamente á Administración autonómica. Esta falta de coordinación, á parte da esquizofrénia que pode provocar nas EE.LL. receptoras, bate contra das esixencias do principio de eficacia e economía,

⁵⁵⁰ "Coordinación" que se limitará á compatibilización das subvencións autonómicas coas estatais - loxicamente, a C.A. non ten a respecto do Estado unha posición de supremacía -, tal e como se afirma na S.TC 125/1991, do 6 de xuño. Esta sentenza resolve un recurso de inconstitucionalidade presentado polo Goberno español contra da DF 3ª a) da Lei catalana 9/1985, do 24 de maio, de "modernización da empresa familiar agraria", que dispuña que as empresas familiares agrarias de Cataluña poderían sere beneficiarias de "calisquer outros beneficios establecidos en relación coas empresas familiares", alén dos expresamente dispostos por aquela Lei.

Frente ás alegacións do advogado do Estado, considerando que a Lei catalan non é quen de regular os efectos da lexislación estatal, e menos de ampliar a aplicación dos beneficios establecidos pola Lei estatal á empresa familiar agraria regulada na Lei catalana, que non coincide exactamente coa prevista na Lei estatal, o Tribunal entende que a norma autonómica recorrida apenas supón

"el reconocimiento de que las empresas familiares agrarias de Cataluña que se acojan a los beneficios de la ley catalana, puedan gozar también de cualesquiera otros beneficios que haya previsto el Estado en uso de sus competencias, siempre que reunan los requisitos y presupuestos que para cada caso consigne la Ley estatal".

Por tanto, a única virtualidade que poden ter estas previsións autonómicas é a de

"... hacer incompatibles los beneficios que la Ley catalana 9/1985 establece con los que esas empresas familiares pudieran obtener de otras fuentes, como consecuencia de la aplicación de la Ley estatal 49/1981 y como tal declaración de compatibilidad, tan solo pretende asegurar la obtención o conservación de beneficios concedidos en virtud de la Ley autonómica aunque se perciban otros beneficios de diverso origen".

duplicando custos e estruturas administrativas para a realización dun mesmo labor, e ás veces mesmo para procurar obxectivos contrapostos.

PARTE CUARTA

A RELACION XURIDICA SUBVENCIONAL ENTRE O ESTADO E AS COMUNIDADES AUTONOMAS

CAPITULO PRIMEIRO

PROBLEMATICA XERAL DAS ACCIONS ESTATAIS DE FOMENTO EN MATERIAS ATRIBUIDAS A COMPETENCIA DAS CC.AA.

O problema que imos analizar nas páxinas que seguen, é o das subvencións - e en xeral toda caste de medidas de fomento - condicionadas, outorgadas polo Estado con cárrago aos seus propios orzamentos, ben ás CC.AA., ben directamente a particulares ou mesmo a outros entes públicos - caso das subvencións estatais ás CC.LL. -, en materias atribuídas á competencia das CC.AA.⁵⁵¹

⁵⁵¹ MONREAL FERRER, cfr., "Potestad estatal de gasto público y distribución de competencias", pág. 107, publicado na RVAP nº 33, 1992, lista os - para el, e dun xeito bastante acrílico coa caracterización que das mesmas realiza o TC - principais caracteres que presentan estas axudas estatais en materia de competencia das CC.AA.:

"A) Son instrumento de previsións conxunturais e poden ver-se suxeitas a mudanzas derivadas da normativa comunitaria, factores que imposibilitan a súa inclusión no bloque do financiamento condicionado.

B) Non forman parte do custo efectivo dos servizos transferidos, mais se refiren a materias sobor das que as CC.AA. dispoñen de competencias.

C) Refiren-se a materias sobor das que o Estado ten igualmente competencias, e en virtude da cal condicoína a finalidade ou obxecto da subvención a máis doutros elementos, de xeito que os créditos das subvención aparecen afectados a programas na Lei de Orzamentos Xerais do Estado.

D) Decote, son terceiros os destinatarios finais das subvencións, independentemente de que os fondos das subvencións teñan de ser transferidos polo Estado ás CC.AA. na medida en que estas dispoñan de competencias sobor da materia á que a subvención se refire.

E) Constituen medidas de fomento a cárrago de fondos estatais; o fomento dentro do conxunto da acción administrativa é aquela actividade que procurar "mover nun determinado sentido o comportamento dos administrados e estimular a realización de actos que se teñen por coadjuvantes ao logro de obxectivos de interese público, sen utilizar a coacción e sen criar servizos públicos" (ex Dictame do Consell Consultiu da Generalitat de Catalunya, nº 70 (1984), fdto. xco. III). Tal e como se dixo, as medidas de fomento non se manifestan nen en termos de coactividade nen de imperatividade na acción subvencional. "A Administración non se impón coactivamente, senón que indirectamente procura, através doutras vías diferentes ás clásicas técnicas policiais, o axeitamento voluntario das actividades privadas aos obxectivos e directrices considerados de interese público" (ex FERNÁNDEZ FARRERES, "La subvención ...", cit., pág. 395); convén lembrar agora que a diferenza das medidas reguladoras ou ordenadoras, as de fomento non impeden nen estorban medidas de idéntica natureza adoptadas por outras Administracións.

F) Son unha modalidade do poder de gasto do Estado, Máis exactamente, "a técnica de uso máis frecuente dentro da xenérica potestade de gasto" Doutro punto de vista, son transferencias orzamentarias que pasan a formar parte da Facenda das CC.AA."

A existencia, mesmo "chocante", destas axudas estatais en materias de competencia das CC.AA., explica-se a partir do sistema de financiamento das CC.AA. - baseado case que completamente en transferencias estatais -, en especial a partir do sistema de financiamento vixente no denominado "periodo transitorio". Neste periodo era cando habia de realizarse o groso dos traspasos de funcións e servizos ás CC.AA., de maneira de que do que se trataba era de garantir ás CC.AA. a transferencia do custo efectivo dos servizos transferidos⁵⁵². O problema veu, como sinala MEDINA GUERRERO⁵⁵³, da maneira como se aplicaron na práctica estas previsións de financiamento dos servizos transferidos no periodo transitorio, xa que fóra de contadas excepcións, nesa porcentaxe non se incluíu o custo das subvencións a terceiros que eses servizos viñan prestando - p.ex., as subvencións á gratuidade do ensino -, ficando eses fondos centralizados na mesma nos orzamentos estatais e transferindo-se, se acaso, para a súa xestión ás CC.AA. condicionadamente. Porén, e apesar dalgúns avances, nen no Acordo do Consello de Política Fiscal e Financeira das CC.AA. de novembro de 1986, onde se deseñou o denominado sistema de financiamento "definitivo" para o periodo 1987-1991, nen no de xaneiro de 1992 (sistema agora vixente até 1996), se deu solución definitiva á cuestión, integrando estes fondos no bloque de financiamento incondicionado.

Por tanto, cos antecedentes dos que nos fornecen as xa abondosas Ss.TC recaídas neste eido, que nos ilustran ben ás claras sobor dos diferentes matices

⁵⁵² Conforme coa D.T. 1ª da LOFCA, tomando en consideración tanto os "custos directos como os indirectos dos servizos, así como os gastos de investimento que correspondan".

⁵⁵³ Cfr., "Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la S.TC 13/1992", na REDC nº 35, 1992, páx. 163 e ss.

da cuestión, e nos dan unha visión panorámica dos termos nos que esta adoita a se presentar, trata-se de programas de fomento establecidos e regulados polo Estado, nos que mesmo se prevé, as máis das veces, unha xestión estatal directa. Doutra banda, as competencias autonómicas nas materias incentivadas referiránse, cando menos, á execución, administración ou xestión dos mesmos, poidendo abranguer tamén o desenvolvemento lexislativo e execución deses programas estatais, ou mesmo constituir unha competencia exclusiva no sentido de acoutar un sector da realidade xurídica sobor do que a C.A. monopolice as potestades públicas todas exercitábeis, tendo só como límite os principios xerais contidos na CE, en especial os atinxentes á Constitución económica, á organización territorial do Estado ou aqueles reitores da política social e económica.

Porén, o suposto normal é o de competencias autonómicas concorrentes con outras que, cunha máis ou menos discutíbel base constitucional, lle corresponden ao Estado. Isto implica, xa que logo, a necesidade de delimitar os respectivos ámbitos de competencia, labor guiada, dunha banda, pola necesidade de manter a unidade do espazo económico estatal, e doutra, pola necesidade de non baleirar as competencias das CC.AA., de lles dar un alcance dabondo como para facé-las quen de sustentar verdadeiras políticas autonómicas, dotadas dunha certa substantividade, no sector material de que se trate⁵⁵⁴. En

⁵⁵⁴ Con relación a estas políticas autonómicas propias, é dicir, as que as CC.AA. deben poder formular nas materias sobor das que ostenten competencias, nomeadamente exclusivas, e a limitación que para as mesmas pode supor a actividade estatal de dispensación de axudas, a xurisprudencia constitucional ten realizado numerosos pronunciamentos, dos que podemos tirar unha verdadeira doutrina:

- Con carácter xeral,

- "Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera - de gasto - en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, económicos, sociales y administrativos, con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de financiación - fundamentalmente exógenas - con las que se nutren sus presupuestos.

definitiva, polo mantemento dun equilibrio xusto entre os principios de autonomía e unidade, dialéctica que marca ao Estado español das Autonomías.

Principios de unidade e autonomía, reconducíbeis ás ideas de interese xeral, estatal ou supracomunitario, e máis ás de intereses propios, autonómicos ou comunitarios, interese todos eles que no labor de interpretación do bloque da constitucionalidade, teñen de operar non autónomamente, senón procurando a súa expresión, o seu artellamento, no sistema de distribución de competencias

De otro modo, si por el origen de los fondos se pudiese condicionar el destino de los mismos, se estaría privando a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental sin la que no cabe hablar de autonomía.

De otra manera, si así no fuese y se admitiese que al asignar sus propios recursos en objetivos específicos en sectores o ámbitos materiales de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, el Estado pudiese regular el modo, las condiciones y la manera en que han de emplearse por las Comunidades Autónomas los fondos estatales transferidos, entonces el Estado estaría limitando la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno, que se manifiesta, principalmente, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia, forzándolas a una suerte de regateo o negociación con el Estado, bajo pena de perder los fondos asignados a la subvención.

Como ya se dijo en la S.TC 201/1988, fundamento jurídico 4º, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida en los art. 156 de la Constitución y 1.1º de la LOFCA, exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en particular las que se configuran como exclusivas" (S.TC 13/1992, fdo. xco. 7º).

- Para o caso de concorrencia competencial, sinala o TC:

"Es un criterio (...) empleado por este Tribunal en materia de ayudas financieras y en situaciones de concurrencia de competencias, que las Comunidades Autónomas pueden adoptar 'dentro del marco de las directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas sino complementarias, concurrentes o neutras, de tal manera que estando encaminadas a mejorar las estructuras (...) no supongan interferencia negativa o distorsionadora de la ordenación general establecida por el Estado, sino, más bien, sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación general establecida por el Estado' (S.TC 14/1989, fundamento jurídico 3º); de ahí, se desprende que los conflictos que sobre estas competencias se planteen, requieren acudir a la 'vía casuística de examinar, en cada concreto supuesto, el contenido y alcance de la decisión autonómica, a fin de determinar si contradice o no las directrices generales' (ibidem)" (S.TC 177/1990, fdo. xco. 4º).

entre o Estado e as CC.AA.⁵⁵⁵.

En definitiva, a cuestión será, en primeiro lugar, identificar os diferentes "momentos" dunha medida de fomento (estabelecemento, regulación, execución e control e inspección), para, en segundo termo, valorar as competencias que titulen en cada caso o Estado e as CC.AA., cara a determinar, finalmente, as potestades concretas que a cada instancia lle corresponden e con que contido.

⁵⁵⁵ Xa que "no cabe justificar una competencia estatal por la mera razonabilidad de la medida, ni por la conveniencia de adoptar estas medidas a nivel supracomunitario, ya que la búsqueda del interés general que representa el Estado, tiene que materializarse a través, y no a pesar, del reparto de competencias establecido por la CE" (Cfr., Ss.TC 146/86 e 75/89).

De xeito que "el interés en sí, no es título para adjudicar competencias ni para limitarlas, salvo cuando la CE o los Estatutos lo señalen" (Cfr., S.TC 48/88).

CAPITULO SEGUNDO

**O ESTABELECIMENTO DAS AXUDAS.
LEXITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA AFECTACION
DE FONDOS ESTATAIS A PROGRAMAS DE
FOMENTO EN MATERIAS DE COMPETENCIA DAS
COMUNIDADES AUTONOMAS**

A lexitimidade constitucional da afectación por parte do Estado de fondos dos seus orzamentos ao financiamento de actividades de fomento en materias de competencia - en principio - das CC.AA., máis ter declarado reiteradamente o TC español que o establecemento de medidas de fomento por parte do Estado de medidas de fomento só se xustifica en canto estas se refiran a materias sobre as que ostente competencias, o certo é que non adoita seren cuestionada polas CC.AA. de xeito que o TC non tivo aínda ocasión de se pronunciar directamente. Só de forma mediata e en obiter dicta albiscamos certas dúbidas do Alto Tribunal a respecto da extensión destas prácticas:

"... el Estado no está legitimado para fomentar cualquier actividad en el ámbito del turismo⁵⁵⁶, ni tiene una competencia general e indeterminada de fomento del turismo paralela o concurrente con las competencias asumidas por las CC.AA., ya que ello supondría no sólo alterar el sistema competencial sino incluso distorsionar de una manera permanente el sistema de financiación autonómica. **El Estado sólo puede establecer medidas de fomento en razón de sus atribuciones sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica**"⁵⁵⁷.

Mais o certo é que pésie estas boas intencións do TC, a xenerosidade coa que el mesmo interpreta os títulos competenciais do Estado para intervir no eido económico - art. 149.1º.13ª fundamentalmente - e o magro das Facendas

⁵⁵⁶ Lembrar que o turismo é unha competencia asumida con carácter exclusivo polas CC.AA. sen ostentaren o Estado sobre del título competencial específico ningún.

⁵⁵⁷ Cfr. S.TC 75/89, fundamento xurídico 3º. Na mesma liña todas as Ss.TC citadas supra no epígrafe adicado ao poder estatal de gasto público. Cómpre lembrar que o pronunciamento TC citado no texto non resposta directamente a unha pretensión da recorrente, a Xunta da Galiza, que só negaba a competencia estatal para regular aquelas subvencións. Na mesma liña, ver tamén o fundamento xurídico 6º da S.TC 13/1992.

autonómicas⁵⁵⁸, ao case "obrigar" ás CC.AA. a aceptar este diñeiro estatal mála limitar o condicionamento co que se lles outorga, a súa posibilidade de formular políticas propias no sector atinxido polas devanditas axudas, fan que o tema do establecemento das axudas non sexa precisamente dos máis conflitivos na xurisprudencia constitucional na materia.

Porén, non podemos deixar de prantexar unha serie de dúbidas ao fío do parágrafo transcrito da S.TC 75/89: cando aí se advirte do perigo de distorsionar

⁵⁵⁸ Co fenómeno xa estudado verbo de sistemas federais con maior tradición - caso dos E.U.A., nomeadamente -, da "atracción do maior orzamento", provocado por dispór o poder central de disponibilidades orzamentarias superiores ás súas competencias materiais. Para unha exposición sintética, ver M. Medina Guerrero, "la incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas", REDC nº 30 e M. Bassols Coma en "La distribución de competencias ejecutivas entre las diferentes organizaciones administrativas", no libro homenaxe a E. G. de Enterría, páx. 3433. Fenómeno, por certo, do que tamén para o caso español se fai eco a recente S.TC 13/1992 na que se recoñece que

"No se requiere un amplio desarrollo argumental para mostrar cómo y por qué la utilización del "poder de gastar" del Estado, por virtud de su mayor disponibilidad de recursos, puede afectar tanto a la autonomía financiera como a la política de las Comunidades Autónomas".

Xa nun parágrafo anterior dese mesmo fundamento xurídico 6º, advertía o TC do perigo constituído polo

"... volumen y extensión generalizada del sistema de subvenciones o ayudas a terceros, centralizadas en los Presupuestos Generales del Estado sobre materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, que no forman parte de la cobertura o financiación del coste de los servicios públicos transferidos a la Comunidad Autónoma que se convierten en una especie de "fuente de financiación condicionada" de la Hacienda autonómica, complementaria o paralela a las previstas en la LOFCA y que otorga al Estado, por virtud de su mayor Presupuesto, una preponderancia en ámbitos competenciales ajenos (transferidos), que constriñe le márgen de decisión que corresponde a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y por tanto, afecta a la autonomía política y financiera misma que la CE reconoce y garantiza".

Eis a razón da sorpresa de MEDINA GUERRERO - cfr., "Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la S.TC 13/1992", REDC nº 35, 1992, páx. 156 e 157 - ao constatar que apesar da "persistente conflitividade xerada arredor do maior orzamento, demorara tanto unha sentenza que apunta á orixe última desta caste de conflitos, que non é outra, obviamente, que a propia Lei de Orzamentos Xerais do Estado.

Nesta demora influiron, sen embargo, varios factores. En primeiro termo, é lóxico que as CC.AA. foran reacias durante longo tempo a reaxer inmediatamente contra das partidas orzamentarias, poisque, por máis que estivesen afectadas a uns fins específicos, contribuen a potenciar as suas respectivas Facendas. Mesmo con relación a aquelas subvencións que, recaíndo en ámbitos da competencia exclusiva das CC.AA., non aparecían formalmente como territorializadas nos propios Orzamentos, sempre resulta xustificábel esta actitude: sempre cabía a posibilidade, como acontece con certa frecuencia na práctica, de seren posteriormente distribuídas polo Estado entre as CC.AA."

dun xeito permanente o sistema de financiamento autonómico, ben podemos preguntar-nos se o principio de autonomía financeira das CC.AA. ex art. 156 CE e concordantes dos Estatutos de Autonomía, non habería de prevalecer sobor do que, pola súa frecuencia, amósa-se-nos hoxe coma un meio de financiamento non regrado das facendas autonómicas, sendo que os recursos que as compoñen veñen enumerados de xeito taxativo na CE (art. 157) e na LOFCA, non aparecendo por ningures as subvencións condicionadas⁵⁵⁹. E certo que unha reforma do actual sistema de financiamento das CC.AA.⁵⁶⁰ pode legalizá-las e inserí-las no sistema de financiamento como unha das "posíbeis formas de colaboración financeira entre as CC.AA. e o Estado" ás que fai referencia o art. 157.1º CE.

Canto á posición adoptada polas CC.AA. verbo do recoñecemento ao Estado desta posibilidade de outorgar ou establecer subvencións e outras medidas promocionais en materias da súa competencia, a afirmación de M.

⁵⁵⁹ Nembargantes, cómpre termos en conta que no Acordo 1/1986 de 7 de novembro do Consello de Política Fiscal e Financeira das Comunidades Autónomas (BOE nº 264, de 3 de novembro de 1988), que aproba o "método para a aplicación do sistema de financiamento das Comunidades Autónomas no período 1987-1991", recólle-se, dentro dos chamados "bloques de financiamento das Comunidades Autónomas", o "bloque de financiamento condicionado", constituído por "aqueles recursos que o Estado proporciona ás Comunidades Autónomas para seren utilizados cunha finalidade concreta", recursos subdivididos á súa vez en dous grupos:

- recursos que teñen coma obxectivo facer efectivo o principio de solidariedade e a corrección dos desequilibrios económicos interterritoriais, que son os que se transfiren con cargo ao FCIT,
- e os recursos a meio dos que se realizan determinados obxectivos da política económica ou social do Estado, concretados en subvencións correntes ou de capital, cuxa xestión e execución corresponde ás Comunidades Autónomas.

En relación con este segundo grupo de recursos dos que integran o bloque de financiamento condicionado das Comunidades Autónomas, sinalar que o propio Acordo do CPFF cita, dentro dos obxectivos xerais a seren acadados cos recursos transferidos ás Comunidades Autónomas con cargo aos Orzamentos estatais e á parte dos de "fornecer ás CC.AA. de recursos abondos para a prestación dos servizos públicos que teñan asumido" e máis o de "facer efectivo o principio de solidariedade", o de "facer compatíbeis o exercicio das competencias do Estado en materia de política económica e social, coas competencias das CC.AA. no que atinxe á xestión e execución desas políticas".

⁵⁶⁰ Do común, ben se entende, non do de cupo de que disfrutaban o País Basco e Navarra.

Medina Guerrero no sentido de seren aquel un interrogante "que as propias CC.AA. teñen dado por resolvido a prol do Estado"⁵⁶¹, máis responder en termos xerais á realidade, merece algunhas matizacións: por exemplo, no recurso resolvido pola S.TC 64/89, o representante da recorrente, a Xunta da Galiza, nega que o Estado teña competencia para o outorgamento de subvencións á prensa, entre outros cos seguintes razonamentos:

"Debe tenerse en cuenta que en una materia asumida por la C.A.G., el Estado no puede diferenciar en ella diversos aspectos (fomento, intervención policial y actividad de prestación), ya que todos ellos se insertan en la competencia de ejecución de la C.A.. Es decir, la C.A., como titular de una competencia, ostenta una habilitación para desarrollar todos los posibles modos o formas de actividad - entre ellos el fomento -, salvo expresa prohibición constitucional o estatutaria.

En consecuencia, dadas las competencias en materia de prensa de la CAG, y teniendo en cuenta que los preceptos que se impugnan invaden toda la actividad de fomento (ayudas directas), se solicita del TC la declaración de la titularidad de la competencia a favor de la CAG, y la declaración de la inconstitucionalidad de tales preceptos".

Achámo-nos perante dun dos escasísimos supostos nos que unha C.A., no canto de pretender o recoñecemento das máis amplas potestades de execución das axudas estatais sen cuestionar, como xa vimos, a lexitimidade mesma do seu

⁵⁶¹ Cfr. op. cit., páx. 134. Ver as Ss.TC citadas por el máis as recentes Ss.TC 145/89 e 188/89, nas que o representante da Xunta da Galiza recoñece sen máis o máis que discutíbel - ao noso xuízo - título competencial alegado polo Estado (a ordenación xeral da actividade económica nos dous casos) para establecer as correspondentes axudas (ao cultivo do millo e máis a mellora e ordenamento das explotacións gandeiras extensivas).

Expresivamente, na S.TC 201/88 o representante da Generalitat afirma que *"en principio no hay nada que oponer a que el Estado planifique o programe a escala estatal determinadas acciones relativas a la agricultura o a la ganadería, ya que no hay ninguna dificultad en encajar estas actuaciones en la esfera de sus competencias sobre la ordenación general de la economía, y tampoco parece inconstitucional que el propio poder central refuerce su tarea planificadora o programadora, arbitrando unos recursos en los Presupuestos Generales, dada su indiscutible competencia sobre el gasto público a nivel estatal"*.

establecemento, nega directamente que o Estado teña competencia para as establecer.⁵⁶²

⁵⁶² Por máis que o suposto dexergado nesa S.TC 64/89 apresente algunhas diferencias a respecto doutros contemplados na xurisprudencia constitucional española: cómpre ter en conta a este respecto que a D.A. 1ª da lei recorrida facultaba ao Goberno do Estado para, "a proposta do ministro de presidencia", dictar a meio de R.D. "o regulamento para a aplicación da lei". Deste xeito, coa lei non se estaba aínda a facer unha efectiva disposición dos fondos estatais - que, hai que presumir, faría-se no regulamento aplicativo -, o que introduce unha nota diferenciadora a respecto daqueles supostos nos que as CC.AA. impugnan determinados preceitos dunha disposición regulamentaria estatal que establece e regula as axudas concedidas con cargo aos orzamentos xerais do Estado, non para negar a competencia estatal ao dictá-la, senón para afirmar as súas propias competencias de xestión ou mesmo de regulación, e, especialmente, reclamar un reparto obxectivo dos fondos estatais; en definitiva - eis unha manifestación do principio de atracción do maior orzamento apuntado supra -, que o Estado contribúa cos seus fondos ao financiamento da política de fomento propia da C.A.

Exemplos cumpridos desta "resignación" autonómica temos abondo; como mostra, a seguinte pasaxe do fundamento xurídico 3º da S.TC 95/86:

"La C.A. que lo ha promovido (Cataluña), no discute en modo alguno la competencia que al Estado corresponde para destinar partidas de su presupuesto o para facilitar la concesión de préstamos a los agricultores jóvenes de Cataluña. Lo que se combate por el Consell Executiu de la Generalitat es sólo el modo en que se articulan aquellas medidas de fomento; a través de unas normas reglamentarias que concentran todas las facultades de gestión de las subvenciones y de los préstamos en manos de la Administración del Estado, privando a la Generalitat de las mismas, cuya competencia exclusiva respecto de las actuaciones administrativas de gestión que "ratione materiae" se subsumen en el bloque de la agricultura queda de este modo seriamente mutiladas".

CAPITULO TERCEIRO

A REGULACION DAS AXUDAS.

I. INTRODUCCION.

Admitida a constitucionalidade dunha previsión nos orzamentos do Estado de determinadas partidas para o financiamento de programas de fomento sobre de materias que en principio son quen de se inserir dentro dun título competencial autonómico, non por iso quedan prexulgadas as potestades que ao Estado lle corresponden a respecto dos mesmos, poisque é doutrina consolidada do TC español que

"La subvención no puede erigirse en núcleo que atraiga hacia si toda competencia sobre los diferentes aspectos a los que puede dar lugar", de manera que "la simple decisión de contribuir a la financiación, no autoriza al Estado a invadir competencias ajenas, que lo siguen siendo a pesar de la financiación"⁵⁶³.

Xa que logo, se a subvención non é título competencial ningún en si mesma a prol do Estado, nos diferentes momentos da mesma - regulación, execución...- serán as normas que compoñen o bloque da constitucionalidade as que determinen a instancia competente para cada un deles⁵⁶⁴. Deste xeito, na S.TC 201/88 o Alto Tribunal puido dicir que

⁵⁶³ Cfr. S.TC 39/82, fundamento xurídico 10º

⁵⁶⁴ Idea que recolle claramente na S.TC 188/89, ao dicir:

"Que el Estado tenga competencia para establecer las subvenciones y pueda regularlas mediante norma reglamentaria, no implica sin más, como es obvio, que el contenido del RD 1733/84 no haya podido menoscabar las competencias de la CAG, dado que aquella competencia del Estado - a do art. 149.1º.13º CE -, no lo faculta para reservarse integralmente la regulación y la ejecución de las medidas consideradas".(sent. cit., fundamento xurídico 6º).

"Establecida entre el Estado y la C.A. la relación subvencional, no es admisible que a través de ella se opere una modificación sustancial de las competencias respectivas, ya que la subvención "no es un concepto que delimite competencias, atrayendo hacia si toda la regulación que desde uno u outro punto de vista, tenga relación con ella".

II. ALCANZO DA REGULACION ESTATAL DAS AXUDAS NA XURISPRUDENCIA DO TC ESPAÑOL.

Catro foron as sentencias que se ocuparon até hoxe da cuestión: a S.TC 95/86, a S.TC 152/88, a S.TC 75/89 e a S.TC 188/89.

Canto a primeira delas, a S.TC 95/86⁵⁶⁵, no seu recurso, a C.A. de Cataluña non cuestionaba a competencia estatal para establecer as axudas, senón só o xeito en que se artellaban xurídicamente aquelas medidas de fomento.

O TC, na mesma sentenza, tras de facer unha serie de consideracións acerca do alcance da exclusividade da competencia autonómica en materia de agricultura, sinala no parágrafo último do fundamento xurídico 4º que:

"En el caso que ahora analizamos, las medidas - subvenciones y préstamos - contempladas en el RD, demandan una regulación unitaria porque, a salvo de lo que posteriormente se dirá, los diferentes aspectos a los que dicha regulación se refiere, son otros tantos elementos indisolubles de cada medida o, dicho de otro modo, son instrumentos necesarios para conseguir los fines de interés público que con ellas se persiguen. Así, junto a una regulación común a ambos tipos de medidas de fomento, en la que, por una parte, se identifican a sus posibles beneficiarios (art. 2), y por otra, se fijan los fines a alcanzar con las mismas (art. 3.12º e 13º), el RD 1932/83 establece el régimen jurídico a que han de sujetarse los préstamos que se otorguen, configurando los elementos esenciales de tales modalidades de préstamos, como son las entidades financieras que pueden concederlos, los tipos de interés que han de abonarse; los plazos de amortización y las garantías exigibles para su concesión (arts. 4, 5, 6

⁵⁶⁵ Resolutoria dun conflito de competencias prantexado pola Generalitat de Cataluña contra do Goberno do Estado, por entender que o RD 1932/83, que establecía certas axudas aos agricultores novos, invadía as competencias da C.A. de Cataluña en materia de agricultura.

e 7). Y de modo análogo opera el RD por lo que se refiere a las subvenciones (art.8).

Bien puede aceptarse, por lo tanto, que con esa regulación unitaria se definan y concreten los elementos básicos de las técnicas de incentivación agraria preconizadas por el legislador, garantizándose así, non sólo la eficacia de las mismas sino también la igualdad en el disfrute por parte de sus potenciales destinatarios. Todo lo cual confirma en este punto, la legitimidad constitucional del RD 1932/83".

Tamén a importante S.TC 152/88, ocúpa-se da cuestión do alcaño desa potestade estatal de condicionamento e regulación das subvencións outorgadas con cargo aos seus propios orzamentos. Nela, o TC, rexeitando o "sistema mixto" propugnado polo avogado do Estado en materia de protección pública da vivenda⁵⁶⁶, sinala que

"En consecuencia, y habida cuenta de la competencia general del País Vasco en materia de vivienda, la posibilidad del Estado de incidir sobre la misma mediante una regulación propia, se ciñe a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica. A este respecto y sólo en relación con el mismo, puede el Estado destinar específicamente recursos con cargo a su propio presupuesto, que cumplen así una finalidad de garantía para la consecución de los objetivos de la política económica general cuya dirección le compete"⁵⁶⁷

No fundamento 4º, e tras de facer de novo apelación á doutrina das "axudas - medida"⁵⁶⁸, advirte que

"...dentro de la normativa de financiación a la vivienda de que ahora se trata, es preciso distinguir cuatro aspectos inherentes a la finalidad de

⁵⁶⁶ Ver o epígrafe relativo á potestade estatal de gasto público.

⁵⁶⁷ Cfr. fundamento xurídico 3º. Engade-se na mesma sede que "también a tales efectos y con la misma finalidad, el Estado puede actuar sus competencias sobre las bases de ordenación del crédito, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1º.11ª CE. Es decir, el Estado puede aportar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales y en garantía de su efectividad".

⁵⁶⁸ Doutrina que arranca da S.TC 179/85 e que en certo modo se manifestaba tamén nas pasaxes transcritas no texto da S.TC 95/86.

promoción que persiguen las medidas arbitradas por el Gobierno y la Administración del Estado. En primer lugar, la definición misma de las actuaciones protegibles, que constituye el núcleo de las medidas consideradas; en segundo término, la forma de protección, en este caso, la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas - créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones - sin la que el fomento de aquellas actuaciones carece de eficacia, así como la finalidad específica de las mismas. A continuación, y como parte de esa regulación esencial, el nivel de protección que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso. Por último, la aportación misma de recursos estatales que permitan realizar las correspondientes actuaciones, en cuanto que garantía de la política económica general, relativa al sector vivienda. Como expresión de esta última, la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade competencia autonómica alguna, pues se halla legitimada por lo dispuesto en el art.149.1.13ª CE, así como, por lo que hace a la financiación privado de tales actuaciones, en virtud de lo dispuesto en el art.149.1.11 CE, puesto que se traduce en la disciplina de uno de los préstamos de regulación especial computables por las entidades financieras".

A S.TC. 75/1989, pola súa banda, limítase certamente a reiterar o xa apuntado verbo da STC.152/1988. Deste xeito:

"En cuanto a lo primero (a regulación), puede estimarse que el Estado ha definido las actuaciones protegibles, que constituyen el núcleo de las medidas consideradas, y la forma de protección a través del ordenamiento de las correspondientes subvenciones, así como en el nivel relativo de esa ayuda en relación con el coste de la correspondiente inversión, y el volumen de recursos estatales que se aportan para esas ayudas. La regulación estatal de estos aspectos, no invade competencia autonómica alguna pues se halla legitimada por lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE (STC. 152/1988)"⁵⁶⁹.

Para rematar o percorrido, na S.TC 188/89 dí-se que os preceitos das ordes impugnadas que atinxen ao condicionamento das subvencións, teñen de se considerar incluídos na competencia do Estado, poisque

"aquellos preceptos que regulan los aspectos inherentes a la finalidad de promoción o fomento perseguida por las medidas arbitradas por el Gobierno ,según declarabamos en la STC. 152/1988, tales como la

⁵⁶⁹ Fundamento xurídico 4º.

definición mesma de las actuaciones protegibles, la forma y el nivel de las subvenciones, y, en general, las medidas esenciales para su otorgamiento, ya que constituyen el núcleo de las medidas consideradas y de la forma de protección (STC. 75/1989)".

Até aquí, reiteración da doutrina xa pousada nas Ss.TC. 152/1988 e 75/1989. Para continuar, engade unha xustificación da lexitimidade da regulación, máis polo miúdo, facendo referencia concreta ao contido das disposicións impugnadas:

"En tal sentido, debe entenderse que no exceden de la competencia estatal la determinación de la finalidad de las subvenciones, -construcción y mejora de instalaciones y adquisición de la maquinaria y complementaria precisa, destinadas al almacenamiento y al secado del maíz- (art.1 in fine), las características esenciales y objetivas que deben reunir los beneficiarios (art.2.1)⁵⁷⁰, y el montante máximo de las subvenciones (art.2.2), así como la condición que se impone a quienes pretenden obtener subvenciones para la transformación en regadío, de que se comprometan a destinar al cultivo de maíz, durante un plazo mínimo de cinco años, el 30% de las tierras transformadas o mejoradas (art.4), condición esta, sin duda necesaria para asegurar el éxito de la medida de fomento proyectada"⁵⁷¹.

Xa que logo, para rematar, as conclusións que podemos tirar das Ss.TC citadas, son as seguintes:

- O alcance das potestades estatais de regulación das súas propias medidas de fomento en eidos atribuídos tamén á competencia das CC.AA., virá determinado por todo aquilo que for preciso para garantir obxectivos de política económica estatal, garantía en función da cal se estableceron precisamente as devanditas medidas promocionais, é dicer, destináron-se os fondos orzamentários correspon-

⁵⁷⁰ "Poderán ser beneficiarios das axudas ás que se refire o art.1, as cooperativas, as S.A.T. e outras Entidades asociativas agrarias ou gandeiras, legalmente constituídas".

⁵⁷¹ Cfr. fundamento xurídico 6º.

dentes.

- Partindo desta premisa, o contido normal desa competencia estatal de regulación⁵⁷², será:

a) A definición mesma das actuacións protexíbeis.

b) A definición das formas de protección: subvencións a fondo perdido, crédito oficial, subsidiación de xuros... Neste punto, cando a forma de protección consista en créditos calificados a outorgar por entidades financeiras privadas, corresponderá-lle tamén ao Estado a determinación de que entidades poden concedé-los, para garantir que non se han sobardar os topes máximos previstos para cada liña de crédito.⁵⁷³

c) Os niveis de protección establecidos para cada modalidade de axuda (a porcentaxe do investimento a realizar polo beneficiário cuberta pola mesma).

d) A determinación dos posíbeis beneficiários das axudas.

e) As condicións e garantías esixíbeis para a concesión das axudas.

⁵⁷² contido que coincide substancialmente co que a L.X.Orz., tras da reforma operada pola Lei de Orzamentos Xerais do Estrado para 1991, establece para as bases reguladoras da concesión de subvencións e outras axudas públicas, no art. 81, aptdo. 6º.

⁵⁷³ Dacordo coa xa citada S.TC 95/86, fundamento xurídico 5º.

e f) Lóxicamente, a previsión do volume dos fondos estatais que se aportan para esas axudas.

Con relación aos planos estatais na execución dos cais se prevexa a concesión de incentivos económicos, a S.TC 146/1992, do 16 de outubro, analiza, no fundamento xurídico 2º, a impugnación realizada pola Xunta da Galiza dos art. 1.2ª, 2.2ª e 3ª, 3.2ª e a D.A. da LIR de 1985, nos que se apodera ao Goberno central para desenvolver a meio de disposicións regulamentárias (a) a determinación dos criterios para a determinación das actividades e tipos de zonas promocionábeis, (b) a delimitación xeográfica das ditas zonas, (c) o límite máximo de axudas para cada zona promocionábel e (d) para dictar tantas disposicións cómparan para o desenvolvemento da Lei. A impugnación autonómica baseaba-se en dúas consideracións fundamentais: que estas remisións legais invaden as competencias de desenvolvemento normativo dos planos establecidos polo Estado, asumidas pola CAG ex art. 37 EAG e que supoñen tamén unha deslegalización da materia⁵⁷⁴.

Sen embargo, o TC rexeitou estas impugnacións negando, en primeiro lugar, que as citadas remisións supoñan outros tantos casos de deslegalización,

"pues las reglas impugnadas en modo alguno degradan, para su modificación por reglamento, el rango legal que tuvieron normas anteriores sobre el mismo objeto (operación que sí se lleva a cabo en la no impugnada

⁵⁷⁴ Xuízo este tamén compartido por GOMEZ BARAHONA, cfr., "La legislación sobre incentivos económicos regionales", na REALA nº 255-256, 1992, páx. 807 e ss. Para este autor, as remisións sinaladas no texto descoñecen a reserva material de Lei que en materia de incentivos rexionais deriva do art. 53.1ª CE en relación co art. 38 da mesma norma. Para nos, habería que engadir tamén, aceptada a natureza planeadora da LIR, a reserva de Lei do art. 131 CE.

Disposición transitoria tercera)⁵⁷⁵. Mas parece que el reproche que formula aquí la Junta de Galicia tiene el sentido de negar toda competencia del Estado para ordenar los externos remitidos por la Ley al reglamento y el de afirmar (...) que la inconstitucionalidad también radica en la propia remisión al reglamento, tipo de norma - parece argüirse - que no tendría el rango adecuado para establecer tales determinaciones. Así delimitada la impugnación, es preciso fijar, para valorarla el significado y alcance de las normas y medidas contempladas en tales preceptos".

Realizadas estas precisións previas, o TC acude á doutrina da medida, que analizaremos infra neste mesmo capítulo, para xustificar a competencia estatal exercida na LIR, doutrina adubida con outras consideracións acerca do carácter eminentemente supraterritorial da propia Lei, para resolver⁵⁷⁶, en definitiva que

"Los preceptos examinados son pues conformes a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Galicia. No es posible, por lo demás, dejar de tener en cuenta que tales normas, como el resto de las que se contienen en la Ley 50/1985, son manifestación de lo que - en expresión usual del Derecho comunitario europeo - se denomina "política regional" del Estado, política que, por virtud de la integración de España en las Comunidades Europeas, se halla sujeta a determinados condicionamientos comunitarios".

⁵⁷⁵ Con independencia que calquera rebordamento competencial que se produza á hora de o Estado dictar tais regulamentos poida ser residenciado perante o TC através da vía do conflito de competencias.

⁵⁷⁶ Con efecto, para esta sentenza,

"La predisposición normativa de los criterios objetivos que deban ser tomados en consideración para definir y determinar las actividades y zonas promocionables, la delimitación geográfica de tales zonas y el límite máximo de subvención asignado para las mismas son, todas ellas, cuestiones que, por su alcance, van más allá del ámbito de decisión autonómico, presentando una dimensión nacional que precisa una actuación unitaria del Estado en el conjunto del territorio, habida cuenta de la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de la materia que permita cumplir el objetivo que se persigue, y que no es otro que la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales y una distribución más equilibrada de las actividades económicas en el conjunto del territorio nacional. Objetivos que, desde luego, no pueden ser abordados desde la perspectiva individualizada de cada una de las Comunidades Autónomas".

Para o TC, precisamente este alcance supraautonómico é o que permite ao Estado, en uso da súa competencia de ordenación xeral da economía, dictar unha medida económica, un planexamento de detalle, en canto que a coerencia e unidade da política económica neste punto, é dicir no relativo á corrección dos desequilibrios económicos interterritoriais (art. 40 e 138.1º CE) non se pode artellar através da fixación de bases e medidas de coordinación na materia (cfr., Ss.TC 29/1986 e 187/1989, entre outras).

III. O RANGO DAS NORMAS ESTATAIS QUE ESTABELEZAN AS AXUDAS.

A cuestión da inconstitucionalidade das normas estatais que establecen as axudas ao abeiro da competencia titulada polo Estado ex art. 149.1º.13ª CE, conéctase coa esixencia ex art. 131.1º CE, de que as normas estatais que conteñan previsións de planexamento económico se conteñan nunha lei .

Exemplos⁵⁷⁷ do que é unha pretensión constantemente exercitada polas CC.AA., témo-los, entre outras moitas, nas recentes Ss.TC 145/89 e 188/89,

⁵⁷⁷ Alén doutros nos que a cuestión se ten prantexado acerca das normas estatais de planexamento económico contidas nos orzamentos xerais do Estado, coma na S.TC 146/86: nese caso, o representante da Xunta de Galiza impugnou a lei de orzamentos xerais do Estado para 1983, ao entender que esta era a norma habilitante do acto de execución que deu lugar ao conflito - a Resolución de 14 de setembro de 1983 da Dirección Xeral de asistencia social -, ao establecer os créditos e dotacións orzamentarias precisas para as actividades que deron lugar ao conflito. en concreto, dí-se nas devanditas alegacións que

"La ley de presupuestos es una norma que carece de habilitación constitucional para afectar lo sistema de reparto de competencias, y tal hay que entender que intenta hacer, cuando incluye consignaciones presupuestarias para la habilitación de fondos para actividades de fomento que no se registran como de competencia estatal".

Na sentenza, o Pleno do TC sinalou que a lei de orzamentos non é quen de criar nen de determinar competencias estatais, senón só de aplicar a correspondente competencia estatal na medida en que lle teña sido recoñecida polas normas habilitantes. Xa que logo,

"es preciso diferenciar entre la fuente jurídica del gasto público - ordinariamente, la ley de presupuestos -, y la de las obligaciones del Estado. Los estados de gastos de los presupuestos no son fuente de obligaciones, sino que sólo constituyen autorizaciones legislativas para que, dentro de unos límites, la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones. La fuente de estas obligaciones hay que hallarla, de acordo co art. 42 LXOrz., en la ley, negocios jurídicos..." (fundamento jurídico 8º in fine).

resolutórias de senllos conflitos interpostos pola Xunta da Galiza contra doutras tantas disposicións regulamentárias do Estado, en matéria de ordenación do sector gandeiro e do agrícola respectivamente. As alegacións veñen coincidir substancialmente nas dúas: se a competencia exclusiva da CAG en matéria de agricultura e gandeiría, enmárca-se dentro do disposto nos art. 38, 131 e 149.1º. 11ª e 13ª CE, a simples referencia ao art. 131 CE determinaría a inconstitucionalidade por insuficiencia de rango de toda norma estatal de planexamento económico que non teña rango de lei.

A solución ofrecida polo TC, na liña de pronunciamentos anteriores⁵⁷⁸, é a de que

"el art. 131 CE de la Norma Fundamental, no se refiere a cualquier actividad planificadora del Estado, sino sólo y exclusivamente a una eventual actividad de planificación global de la actividad económica. Dicho de otro modo, el precepto no se proyecta sobre acciones de planificación sectorial, como en el presente caso. Ello implica, pues, que la reserva de ley no se pueda imponer al RD objeto de la presente controversia, cuya finalidad es claramente sectorial"⁵⁷⁹.

⁵⁷⁸ Ver tamén as Ss.TC 29/86, fundamento xurídico 3º; 186/88, fundamento xurídico 8º; 227/88, fundamento xurídico 20º.

⁵⁷⁹ Cfr. S.TC 145/88, fundamento xurídico 1º. Unha valoración cumprida desta doutrina TC, fará-se infra, no epígrafe adicado ao procedemento de elaboración dos proxectos de planexamento económico dexergado no art. 131 CE.

V. AS AXUDAS-MEDIDA.

Unha vía de extensión das potestades estatais de regulación e xestión das axudas, partindo dunha simples competencia para fixar as bases, é a da chamada, na doutrina do TC español, **medida**. Por medida haberemos de entender unha ordenación estatal que, en canto atende a un fin concreto, ten carácter conxuntural, e é quen de abranguer

"todos los preceptos que directa o indirectamente se consideren precisos para conseguir el fin previsto, respecto del cual tienen un carácter instrumental"⁵⁸⁰.

Dentro desta caste de medidas conxunturais,

"la distinción entre lo básico y lo que no lo es, resulta inutilizable por artificiosa, aplicada a los preceptos de una medida que sólo puede ser considerada y aplicada como unidad"⁵⁸¹,

aínda que

"sólo puedan ser considerados como elementos de la medida, aquellos preceptos directa o indirectamente ordenados a la consecución del fin

⁵⁸⁰ Cfr., S.TC 179/85, fundamento xurídico 1º. sentenza na que preséntase-nos xa perfectamente perfilada a figura que, nembargantes, ten raíces noutras Ss.TC ben máis temperás: así, cando na propia S.TC 1/82 de 28 de xaneiro, fundamento xurídico 1º in fine, e tras de describir o concepto de Constitución económica, engade que

"aparte de eso, la CE establece unos objetivos de carácter económico - por ejemplo, no art. 40 -, la consecución de los cuales precisa de una serie de medidas de política económica aplicables con carácter general a todo el territorio del Estado".

⁵⁸¹ S.TC 179/85, fundamento xurídico 1º.

propuesto",

e que

"si esa disposición que los contiene incluyese otros no relacionados con esa finalidad, respecto de ellos, la delimitación apoyada en la distinción entre normas básicas y normas de desarrollo, deberá ser respetada"⁵⁸².

Este concepto de "medida", así traxado polo TC, é quen, no eido do fomento, de provocar gravísimas consecuencias⁵⁸³ no sentido de constreñir - máis aló, do que autoriza unha correcta lectura da CE e dos Estatutos de Autonomía - aquelas competencias das CC.AA. precisadas de se cingir ás bases establecidas polo Estado.

Tras da S.TC 179/85, pioneira neste xeneroso entendemento das competencias básicas estatais, a doutrina tén-se reiterado noutras, cais as Ss.TC 95/86 e 152/88 ou a xa citada 188/89, que polo xeral non fan senón teimar no xa declarado naquela. Así por exemplo, na S.TC 95/86, como xa vimos, dí-se que:

⁵⁸² Idem nota anterior.

⁵⁸³ Na S.TC 188/89, fundamento xurídico 5º, fai-se referencia ás peculiaridades das bases normativas que incorporan medidas de fomento económico, sendo unha desas características - cómpre deducir do razonamento -, que aquelas teñen carácter esencialmente conxuntural, xa que

"a través de ellas no se pretende definir de una manera estable la línea divisoria entre las competencias estatales y autonómicas en materia de agricultura, sino sólo **subvenir a necesidades concretas y perentorias**, en cumplimiento de los objetivos de la política económica general, en garantía de los cuales se consignaron con anterioridad los fondos presupuestarios correspondientes", de xeito que é preciso termos en conta "los necesarios matices que han de introducirse en los criterios generales de distinción entre lo básico y lo que no lo es, cuando pretenden aplicarse tales criterios a los preceptos integrantes de medidas de fomento que, sólo como elementos unitarios pueden ser consideradas y aplicadas".

"En el caso que ahora analizamos, las medidas - subvenciones y préstamos -, contempladas en el RD, demandan una regulación unitaria, porque (...) los diferentes aspectos a los que dicha regulación se refiere, son otros tantos elementos indisociables de cada medida o, dicho de otro modo, son instrumentos necesarios para alcanzar los fines de interés público que con ella se persiguen"⁵⁸⁴.

Canto á S.TC 152/88, á reiteración da doutrina exposta, engáde-se, no fundamento xurífico 4º, a súa aplicación concreta á competencia estatal ex art. 149.1º.13ª CE, nos seguintes termos:

"Estas consideraciones son perfectamente aplicables al caso que nos ocupa, máxime cuando se trata de la instrumentación de unos objetivos de planificación sectorial, que están perfectamente sujetos a modificaciones periódicas por razones de coyuntura y que, por otra parte, cuentan con el necesario apoyo legal, de acuerdo con lo dispuesto en el RD-L 31/78 de 31 de octubre"⁵⁸⁵.

Expostas deste xeito as liñas mestras do concepto das "axudas-medida", a crítica que á mesma facemos como actuación estatal que sobarda o eido do básico, ten de partir do carácter de excepcionalidade coa que adoitan a se xustificar. Dicer que a meio das medidas económicas de natureza conxuntural non se pretende definir dun modo estábel a liña divisória das competencias estatais e autonómicas en materia de agricultura, senón só subvenir a necesidades concretas, supón diferenciar alí onde a CE non o fai, espallando ilexítimamente os termos cos que a CE lle atribuíu ao Estado unha competencia para fixar as bases en determinados sectores económicos - art. 149.1º.11ª, 13ª

⁵⁸⁴ Aspectos da medida, que veñen a coincidir cos elementos esenciais que acolle a regulación básica das medidas, tais como a regulación común a ambas as dúas medidas de fomento -empréstimos e subvencións -, no que se identifique aos beneficiarios, se establezan os fins a acadar a meio das ditas medidas, o réxime xurídico dos empréstimos (xuros, entidades que poden concedé-los, prazos de amortización, garantías...) e, de modo análogo, o das subvencións.

⁵⁸⁵ No mesmo sentido, a S.TC 188/89, fundamento xurídico 9º.

e 14ª -, teimando na excepcionalidade dunha actuación estatal que, no caso das medidas de fomento constituirá a regra xeral⁵⁸⁶.

Supón, asemade, unha grave contradición co concepto de bases estatais traballosamente construído polo propio TC a partires da esgrevia S.TC de 28 de xullo de 1981, ao non respeitar unha das notas esenciais daquel concepto: a necesidade de non baleirar as correspondentes competencias autonómicas de desenvolvemento normativo e execución⁵⁸⁷.

Contrádíse tamén esta doutrina coa chantada polo propio TC a respeito da potestade estatal de gasto público: en efecto, ás pretensións dos avogados do Estado no sentido de posuir o Estado unha potestade de gasto público para a procura de fins de interese xeral, retrucou-lle constantemente o Alto Tribunal que a procura do interese xeral, ten de se materializar ao travexo do sistema de reparto de competencias artellado na CE, poisque só deste xeito poderá coordinar-se coas peculiaridades propias dun Estado de estrutura plural⁵⁸⁸. Dacordo con isto, ao recoñecer cobertura constitucional a detalladísimas regulacións estatais, sen espácio para desenvolvemento autonómico nengún, que hai senón unha apelación a un interese xeral ou supracomunitario que xustifica unha derogación - ben que singular - das normas xerais de reparto de

⁵⁸⁶ Se atendemos, dacordo co TC, ao seu caraiter "esncialmente conxuntural".

⁵⁸⁷ Seguindo a E. ALBERTI ROVIRA - *"Leyes medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las "bases normativas" en la jurisprudencia constitucional"*, REDC nº 18 -, a respecto das Ss.TC de 28 de xullo de 1981 e a 95/85, fundamento xurídico 5º e 17º respectivamente, "a lexislación estatal ten de se mover setrictamente no ámeto do básico, dos principios e criterios informadores do réxime xurídico da materia ou sector, sen que poida esgotar a súa normación, ou descender até niveis que impliquen deixar baleiras sa facultades normatyivas propias das CC.AA."

⁵⁸⁸ Cfr., S.TC 146/86, fundamento xurídico 3º in fine, entre outras.

competencias entre o Estado e as CC.AA.?

E certo, porén, dacordo con E. ALBERTI ROVIRA, que o concepto de medida así elaborado polo TC non supón senón rubir máis un chanzo nunha dirección xa apuntada polo concepto material de bases, que no eido económico é máis amplo aínda, concepción que de por si xa permitía - en principio de maneira excepcional - o complemento regulamentario e mesmo o executivo das bases estatais nunha materia determinada.

V. DESENVOLVEMENTO NORMATIVO DAS NORMAS DE ESTABELECIMENTO DE AXUDAS ESTRUTURAIS COMUNITARIAS.

Neste eido, é doutrina consolidada do TC español que

"... la traslación de la normativa comunitaria al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias, pues la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la Norma Fundamental"⁵⁸⁹.

Por tanto, a traslación ao ámbito interno estatal da normativa comunitaria que regula as axudas outorgábeis con carácter aos fondos estruturais da Comunidade Europea, sempre que as normas comunitarias non sexan directamente aplicábeis ou polo seu detalle non sexan susceptibles de desenvolvemento, corresponderá realizá-la ao Estado ou ás CC.AA. segundo resulte das normas xerais de repartimento competencial. Porén, cómpre termos en conta algunhas peculiaridades que o desenvolvemento da normativa comunitaria verbo do desenvolvemento autonómico de normas estatais establecedoras de axudas, peculiaridades tamén salientadas pola xurisprudencia constitucional.

⁵⁸⁹ Cfr., S.TC 79/1992, do 28 de maio, fdo. xco. 1º, citando á S.TC 252/1988, fdo. xco. 2º.

- En primeiro lugar, sinala a S.TC 79/1992, do 28 de maio, no seu fundamento xurídico 3º, que no caso por ela dexergado - axudas financiadas polo FEOGA-Garantía dirixidas a diversas finalidades de fomento agrícola e gandeiro -,

"... la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas, de su cuantía, de los posibles beneficiarios e, incluso, de ciertos aspectos del procedimiento de tramitación de las solicitudes, empezando por el plazo de presentación, así como otras prescripciones de verificación y control, se contienen en los Reglamentos comunitarios que las disposiciones objeto de conflicto pretenden desarrollar y aplicar. De hecho, muchos de los preceptos de estas normas de Derecho interno se limitan a transcribir otros tantos de la reglamentación comunitaria europea, lo que, sea acertado o no desde el punto de vista de textos jurídicos, no plantea en este caso problema alguno de constitucionalidad, al ser tales preceptos del Derecho europeo de 'aplicación directa', es decir, que no requieren un acto de previa incorporación formal al Derecho interno para tener eficacia en el territorio de los Estados miembros. El margen para una normativa complementaria, de desarrollo o ejecutiva es muy estrecho y por lo general se limita a prescripciones de orden organizativo y procedimental que resultan necesarias para instrumentar la concesión y pago de las ayudas dentro de los diferentes Estado miembros".

Aínda acrescescenta o Alto Tribunal:

"En estas circunstancias, las normas del Estado que no sean simple transcripción de las comunitarias, sino que sirvan de desarrollo o complemento de éstas, sólo pueden invadir las competencias que sobre agricultura y ganadería ostentan las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña cuando hayan de ser consideradas **normas básicas de ordenación del sector** o bien cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las Comunidades Autónomas relativas a la ejecución de las medidas de ayuda previstas en los Reglamentos comunitarios aplicables"⁵⁹⁰,

de xeito que,

"con estas salvedades, las Comunidades Autónomas pueden adoptar las disposiciones necesarias para complementar esta normativa europea y

⁵⁹⁰ Reprodución neste eido, como vemos, da doutrina xeral do TC a respecto da competencia estatal ex art. 149.1º.1ª CE, que analizaremos *infra* no epígrafe correspondente.

regular las operaciones de gestión que les corresponden, en el marco del derecho europeo y de las normas estatales de carácter básico o de coordinación"⁵⁹¹.

- En segundo lugar, e como tamén habemos ver a respeito da execución autonómica das axudas comunitárias, por máis que o Alto Tribunal, recollendo a tese maioritaria na doutrina, non considere ás "relacións internacionais" (art. 149.1º.1ª CE) como unha materia a efectos competenciales - o que suporía afirmar sen máis a competencia do Estado non só para a celebración de Tratados senón tamén para a súa instrumentación normativa e execución internas, calquera que for a materia a que afectasen -, o art. 93 CE responsabiliza a órganos estatais, pensando no suposto concerto da adhesión do Estado español á Comunidade Europea, da garantía do cumprimento dos Tratados que cedan a organizacións internacionais o exercicio de competencias derivadas da CE, así como do das resolucións emanadas por estas organizacións.

Por tanto, e por máis que a execución - en sentido amplo - do Dereito comunitario corresponda a quen materialmente ostente a competencia segundo as regras internas de partillamento competencial, non se pode esquecer

"la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE"⁵⁹².

Para o ámbito do desenvolvemento normativo do Dereito comunitario, a S.TC 79/1992 concreta estas facultades na posibilidade de o Estado dictar normas supletorias das que as Comunidades Autónomas poidan dictar no ámbito

⁵⁹¹ Idem nota anterior.

⁵⁹² Cfr., S.TC 252/1988, fdto. xco. 2º, citada pola S.TC 79/1992, do 28 de maio, fdto. xco. 1º.

da sua competencia. Con efecto, afirma o fundamento xurídico 3º desta sentenza:

"Sin olvidar que la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE no constituye una cláusula universal atributiva de competencias (Ss.TC 15/1989, 103/1989 e 147/1991), en tales casos la posibilidad de que el estado dicte normas innovadoras de carácter supletorio está plenamente justificada. primwero, porque se trata de una materia - la agricultura y la ganadería - en la que existen competencias estatales concurrentes de ordenación general del sector en todo el territorio nacional, lo que legitima esa intervención normativa estatal, al menos con alcance supletorio (S.TC 147/1991). Segundo, porque, a falta de la consiguiente actividad legislativa o reglamentaria de las Comunidades Autónomas, esa normativa estatal supletoria puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo, función que corresponde al Gobierno o a las Cortes generales, según los casos (art. 93 CE conforme al que ha de interpretarse también el alcance de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE)"⁵⁹³.

Remata o parágrafo explicitando o alcanzo do art. 149.3 CE, como instrumento para a realización da función estatal de garantía do art. 93 CE:

"Si bien ello no priva a las Comunidades Autónomas de las competencias que les corresponden en la aplicación del Derecho comunitario, si justifica la adopción por el Estado de las normas con alcance eventualmente supletorio que sean precisas a fin de que esas relaciones financieras no queden al albur de la actividad o pasividad normativa de todas y cada una de las Comunidades Autónomas competentes en la materia".

⁵⁹³ Engade a sentenza outras causas que xustifican o emprego da cláusula de supletoriedade nos casos desergados na mesma, e que non interesan especialmente aos efectos do nos traballo, tais como:

"Tercero, porque de lo contrario podría llegarse (y de hecho se hubiera llegado) a la absurda conclusión de que, ante la pasividad normativa de todas o algunas Comunidades Autónomas, los agricultores y ganaderos de las mismas no podrían recibir las ayudas que les corresponden según la reglamentación comunitaria aplicable, resultado éste que nunca puede quedar justificado en virtud de una rígida interpretación del orden constitucional de distribución de competencias y que, precisamente, una cláusula de cierre del sistema como la del art. 149.3º CE contribuye a evitar. Por último, y decisivamente porque la aplicabilidad de las ayudas del FEOGA en España, que es uno de los capítulos cuantitativamente más importantes de los recursos que se reciben de la CEE, afecta a las relaciones financieras del Reino de España con la Comunidad y a su equilibrio presupuestario, incidiendo de manera directa en la Hacienda General (art. 149.- 1.14 CE)".

Deste xeito, o TC toma partido, esvaendo as dúbidas que a doutrina amosaba a respecto da utilización neste ámbito do principio de supletoriedade como instrumento ao servizo da garantía á que o art. 93 CE fai referencia. Con efecto, a doutrina tiña-se mostrado reticente a esta funcionalidade do principio de supletoriedade, dubudando, como PEREZ TREMPs, se con base no principio de supletoriedade o Estado pode legislar sobor dunha materia de competencia exclusiva de todas as CC.AA., a non ser através das Leis harmonizadoras do art. 150.3ª CE⁵⁹⁴. Indo máis aló, LASAGABASTER HERRARTE⁵⁹⁵ pon de manifesto como noutros Estados comunitarios de estrutura composta, non existe unha cláusula de supletoriedade do Dereito estatal como procedemento de solución dos eventuais incumprimentos por parte dos entes subestatais das obrigas derivadas do Dereito comunitario⁵⁹⁶. Diferenciando entre os diferentes controis posibles - preventivo e a posteriori - sobor da actividade autonómica de aplicación do Dereito comunitario, canto ao control preventivo advirte este autor dúas dificultades: do punto de vista político, a xeneralización da lexislación estatal supletoria nestas materias daría como resultado a inactividade das CC.AA., que se deixarían levar por un "non facer inercial". Do punto de vista xurídico, non albisca este autor cal pode ser o título exercitado polo Estado para dictar a tal normativa supletoria, suposto que nen o principio de supletoriedade

⁵⁹⁴ Cfr., o seu "Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea", Ministerio de Justicia, Madrid, 1987, páx. 183. En contra, JAUREGI BERERCIARTU semella admitir a normalidade da cláusula de supletoriedade como remedio á inacción autonómica: "tan só convén insistir en que, no suposto de inacción das Comunidades Autónomas, cabe sempre o recurso do art. 149.3 da Constitución, que establece o carácter supletorio do Dereito estatal a respecto do autonómico. Por vía interpretativa poderían resolver-se através deste preceito moitas das posibles inaccións das Comunidades Autónomas no ámbito das obrigas internacionais do Estado" (Cfr., "Las Comunidades Autónomas y las Relaciones Internacionales", IVAP, Oñati, 1986, páx. 93).

⁵⁹⁵ Cfr., "Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico", IVAP-Civitas, Madrid, 1991, páx. 91 e ss.

⁵⁹⁶ Así, por exemplo, non existe no ordenamento federal alemán unha previsión similar.

é un verdadeiro título competencial⁵⁹⁷, nen - sendo o control preventivo - existe un verdadeiro perigo de responsabilidade internacional do Estado.

Polo que atinxe ao control a posteriori, o principal problema que LASAGABASTER HERRARTE considera é o de en base a que norma constitucional ou legal é quen o Estado de determinar cando no desenvolvemento dunha norma comunitaria, as CC.AA. exercitaron incorrectamente as suas competencias. En todo caso, o autor esquece outro das posibles hipóteses de incumprimento á marxe do cumprimento parcial ou incorrecto: o incumprimento total, a inactividade autonómica, cas no quer cómpre recoñecer, a lexislación estatal supletoria despregaria toda a súa virtualidade.

En conclusión, considerando ao art. 149.3ª CE como unha cláusula de peche do sistema, a sentenza que estamos a comentar admite plenamente a posibilidade de o Estado dictar normativa supletoria de desenvolvemento das normas comunitarias de establecemento de medidas de axuda, en definitiva porque se entende que as relacións financeiras que o Estado - en canto que Estado central - mantén coa Comunidade Europea, non poden depender da actividade ou pasividade normativa das CC.AA. competentes⁵⁹⁸ ou porque, como entende SORIANO, "os poderes internos das nacionalidades e rexións han de se interpretar sabendo que o Estado terá sempre medios para facer aceptar ou cumprir os seus compromisos comunitarios e, por tanto, as CC.AA. en ningún caso han de dispór de medios para coaccionar ao Estado co incumprimento dunha

⁵⁹⁷ Neste sentido, o propio TC nas Ss. 147/1991, do 1 de xullo, fdto. xco. 7º e 79/1992, do 28 de maio, fdto. xco. 3º.

⁵⁹⁸ Cfr., S.TC 79/1992, do 28 de maio, fdto. xco. 3º *in fine*.

obriga internacional"⁵⁹⁹.

Xa que logo, nun conflito claro entre dous bens constitucionais - o respeito ao sistema interno de distribución de competencias dunha banda, e a necesidade de conxurar a posíbel responsabilidade internacional do Estado por actos das CC.AA. -, o TC opta claramente polo sacrificio do primeiro, tomando como dixemos, partido por unha de entre as varias solucións propostas pola doutrina.

⁵⁹⁹ Cfr., "Comunidades Autónomas y Comunidad Europea", Tecnos, Madrid, 1990, páx. 218 e 219.

CAPITULO CUARTO

XESTION DAS AXUDAS.

I. CONCEITO DE EXECUCION DO PONTO DE VISTA COMPETENCIAL.

Cando falamos de execución, como competencia autonómica, hai que entender por tal unha serie de funcións que os propios Estatutos de Autonomía adoitan especificar nos preceitos adicados ao réxime xurídico das competencias, coma o art.20.4º EAPB, 25.2º EAC ou 37.3º EAG. Xa que logo, compoñentes desta competencia autonómica serán a potestade regulamentaría, se ben estricada ao ámeto doméstico como manifestación da potestade de autoorgannización das CC.AA., e a chamada potestade de administración, dentro da cal hai que entender incluída xa a función inspeitora, mália a referencia expresa que á mesma se fai no EAC, e seguindo-o, no EAG.

En xeral, os problemas que tradicional, e escasamente, ten estudado a doutrina española verbo da execución autonómica da lexislación estatal, resumen-se nos que hai xa dez anos mencionara GARCIA DE ENTERRIA⁶⁰⁰: "primeiro, precisar cal é o alcazo da potestade executiva autonómica; segundo, determinar se se pode considerar que o Estado retén algún resorte propio e en que medida, para asegurar a unidade na execución das suas normas". Estes dous problemas,

⁶⁰⁰ Cfr., "la ejecución autonómica de la legislación del Estado", Civitas, Madrid, 1983, pág. 40. No mesmo sentido, TORNOS MAS, "Las competencias de ejecución ...", cit., pág. 26, para quen "a potestade executiva amosa-se-nos doutro punto de vista. Xa non estamos perante a clásica reflexión encol do alcazo da devandita potestade en relación á norma habilitante, senón perante o problema de como manter a unidade das políticas públicas nun sistema policéntrico, que separa a fase normativa da executiva".

así expostos, reflicten todo un prisma para a análise da cuestión que a disociación orgánica e territorial da función lexislativa e a executiva presentan no Estado composto español, ponto de vista certamente témero a respeito das posibilidades das CC.AA., desconfiado e que imprime neste eido á construción doutrinal unha dirección francamente potenciadora do principio de unidade en detrimento de aqueloutro de autonomía que ven completar o par de principios no equilibrio entre os cais atopara o TC a pedra angular daquel modelo de Estado descentralizado, esquecendo deste xeito unha das principais potencialidades - ou riscos - da autonomía. Como sinala CRUZ VILLALON⁶⁰¹, "os problemas de maior ou menor fidelidade na execución (autonómica) da lexislación (estatal) é o prezo e o risco da autonomía: non se pode pretender a autonomía e, ao tempo, que esa autonomía non se note: que o resultado final sexa o mesmo que se non a houber"⁶⁰².

Pola súa banda, ben axiña o TC español puido pronunciar-se encol do contido desta competencia: a potestade de administración e a de dictaren regulamentos internos de organización, e non, dacordo coa vella clasificación de

⁶⁰¹ Cfr., "Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas: perspectivas de futuro", na RAAP, nº 12, 1992, páx. 22 e 23.

⁶⁰² Nese mesmo traballo, subliña CRUZ VILLALON que "os prantexamentos até o de agora sobrancearon trataron de prolongar indefinidamente a unidade, a conta inevitabelmente da pluralidade, a base do "conceito material" de lexislación, a inspección, a coordinación, a cooperación e a coerción, os cais, certamente, reconducen á unidade, mais a conta da pluralidade ou, alomenos, da súa posibilidade e, con iso, da autonomía". Acrecenta este autor que "do punto de vista do Estado das Autonomías (...) se esta forma de Estado toma como punto de partida, como fundamento e obxectivo, a pluralidade na unidade, esta última podería non esgotar a problemática fundamental do artellamento lexislación/execución. E é que o artellamento lexislación estatal/execución autonómica sobor dunha materia determinada visualiza estes dous momentos ou sentidos da descentralización política, como seguramente nengunha outra o consegue. O momento da unidade na lexislación, o momento da pluralidade na execución". (páx. 19).

Porén, a consideración doutrinal da execución autonómica de normas estatais segue a estar dominada polo mantemento da unidade.

LABAND que segue a ter no terreo competencial plena vixéncia, regulamentos xurídicos que incidan directamente na esfera xurídica dos cidadáns. Deste xeito no caso de competencias autonómicas de simples execución da lexislación estatal nunha materia determinada,

"la potestad reglamentaria general permanece en manos del Estado"⁶⁰³,

se ben

"la ejecución no es un término unívoco, ya que se puede referir también a materias en las que la CAPV tenga competencia exclusiva, y por lo tanto la ejecución habrá de tener un significado más amplio que el señalado en el art.20.4º EAPV".⁶⁰⁴

⁶⁰³ Isto prantexa lóxicamente o problema inverso de determinarmos até onde alcanza "por embaixo" esta potestade regulamentaria xeral que fica "en mans do Estado". Unha posíbel solución a esta cuestión que, como habemos ver, non está nen muito menos pechada na xurisprudencia do TC español, seria a que apontan CRUZ VILLALON e TORNOS MAS - cfr., "Las competencias ...", cit., páx. 23 -: "tentar un "conceito formal" destes regulamentos executivos, do mesmo xeito que se está a tentar un concepto formal de bases, e dado que o concepto de Lei se acha xa formalizado. Habería que procurar un maior rigor na delimitación dos regulamentos de desenvolvemento da lexislación estatal naquelas materias cuxa execución é autonómica. Do que se trataría sería de evitar, por exemplo, que, como acontece na S.TC 248/1988, se declare que unha circular ten natureza normativa, de xeito que entra dentro da competencia estatal".

No mesmo lugar, critican estes autores - aínda que admitindo que a potestade regulamentaria ten sido deferida ao Estado tanto polos Estatutos de Autonomía como pola xurisprudencia do TC, a partir da construción en 1982 do concepto material de lexislación - a disociación entre a potestade regulamentaria "xurídica", concebida como un "terceiro en discórdia" entre a lexislación e a función executiva, e a execución. Entenden que "con independencia de que entendamos que funcionalmente tanto lexislación como desenvolvemento regulamentario da anterior sexan normación, organicamente proceden de suxeitos distintos e, sobor de todo, moi diferentes entre si. Pois o lexislador só lexisla, en tanto que o executivo é ao tempo quen exerce a potestade regulamentaria e a función executiva, de xeito que non está especialmente afeito a efectuar grandes matizacións á hora de distinguir cando está a actuar en cualidade do un e cando en cualidade do outro" (páx. 18).

⁶⁰⁴ A cita é da S.TC 1/1982, do 28 de xaneiro, fundamento xurídico 8º. Esta multivocidade do termo execución prantexa lóxicamente o problema de determinarmos até onde alcanza "por baixo" a potestade regulamentaria xeral que conforme esta S.TC 1/1982 fica en mans do Estado. Unha posíbel solución a esta cuestión, non resolvida definitivamente nen muito menos na xurisprudencia do TC español, é a de tentar, como pretende CRUZ VILLALÓN - cfr., "Las competencias de ejecución ...", cit., páx. 23 -, un concepto "formal" destes regulamentos executivos, "do mesmo xeito que está a tentar un concepto formal de bases e dado que o concepto de lei se acha xa formalizado. Habería que procurar un maior rigor na delimitación dos regulamentos de desenvolvemento da lexislación estatal naquelas materias nas que a execución é autonómica. Do que se trataría sería de evitar, por exemplo, que, como acontece na S.TC

Un criterio adoito utilizado polo TC para determinar o alcance desta competencia autonómica, é o da non innovación do ordenamento xurídico⁶⁰⁵. Por exemplo na S.TC 39/82, na que o Alto Tribunal xustifica a incompetencia do goberno basco para dictar un Decreto en materia laboral - materia na que a CAPB ten unha simple competencia de execución da lexislación estatal - en que

"decir que el Decreto controvertido no excede la competencia de ejecución del País Vasco en materia laboral, con el argumento de que coincide el reglamento con la regulación material de la ley - en este caso el ET -, no supone la negación de la nota de lo innovativo, que es una de las notas que acertadamente se predicen para diferenciar lo que es regulación y no ejecución, porque innovar es también, desde el punto de vista calificador que estudiamos, el desarrollo de normas anteriores. Por lo tanto, el desarrollo normativo se diferencia de la ejecución, en el esquema de la diferencia entre reglamento y acto"⁶⁰⁶.

Nembargantes, esta primeira caracterización técnica da competencia executiva, non pode esquecer o feito de que a encomenda da mesma a unhas administracións diferentes da estatal, cais son as autonómicas, e non submetidas a ela hierarquicamente,

248/1988, se declare que unha "circular" ten natureza normativa, de xeito que entra dentro da competencia estatal".

⁶⁰⁵ Criterio, por outra banda, non descoñecido na xurisprudencia do TS español, como ben acredita MEILAN GIL, no libro "la distinción entre norma y acto administrativo", páx.35.

⁶⁰⁶ S.TC 39/82, fundamento xurídico 11º. ver tamén as alegacións do avogado do Estado ("la potestad de administración no incluye la potestad reglamentaria, sino sólo la de dictar actos administrativos individuales o generales".) e o fundamento xurídico 8º("en la materia laboral, la competencia autonómica de ejecución, entendiendo por tal lo que el art.20.4º EAPV llama de administración, si bien tiene ámbitos reglamentarios reconocidos, estos son referidos a lo orgánico, calificando aún más aquellos por la referencia a los reglamentos internos. No pertenece al ámbito competencial autonómico, en la materia que nos ocupa, la potestad reglamentaria de desarrollo, que complementa o pormenoriza una ley sin que, esto es claro, pueda extraerse de aquí la idea de que lo demás es de válido ejercicio por los poderes autonómicos(...). Que la legislación comprende los reglamentos, y que los de desarrollo no están dentro del ámbito competencial autonómico, es algo, por lo demás, que ya hemos dicho").

Neste sentido, e máis recentemente, a S.TC 100/1991, fdo. xco. 2º, sostén un concepto material da lexislación como competencia estatal, ao entender que esta inclúe

"los reglamentos tradicionalmente denominados ejecutivos, esto es, los dictados en desarrollo de la Ley y complementarios de la normativa en ella recogida, con la finalidad de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, facilitando la colaboración entre la Ley y el reglamento. Así se recoge en el EACat., al establecer en su art. 25.2º que el ejercicio de la ejecución de la legislación del Estado en las materias señaladas en el art. 11 de este Estatuto "deberá sujetarse a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado".

reclama a necesidade, como esixencia do propio principio de autonomía, de lles recoñecer a posibilidade de orientar, no exercicio da súa autonomía, a súa acción de goberno en función dunha política propia nesa materia⁶⁰⁷, especialmente cando nos atopemos diante dunha competencia autonómica exclusiva⁶⁰⁸.

⁶⁰⁷ Cita literal da obra "La ejecución autonómica de la legislación del Estado", de E. GARCIA DE ENTERRIA, páx.48.

Afondando nesta dirección, entenden CRUZ VILLALON e TORNOS MAS - cfr., "Las competencias ...", cit., páx. 19 - que "do punto de vista do Estado das Autonomías (...) se esta forma de Estado toma como punto de partida, como fundamento e obxectivo, a pluralidade, aínda que certamente a pluralidade na unidade, esta última podería non esgotar a problemática fundamental do artellamento lexislación/execución. E é que o artellamento lexislación estatal/execución autonómica sobor dunha determinada materia visualiza estes dous momentos ou sentidos da descentralización política, como seguramente nengunha outra consegue: o momento da unidade na lexislación, o momento da unidade na execución".

⁶⁰⁸ Caso enxergado na S.TC 152/88. Nela declárase que as CC.AA., en canto ostenten unha competencia exclusiva nunha materia determinada - no caso da sentenza en materia de vivenda -, son quen de definir e de levar a cabo unha política propia nese eido, e "por lo que se refiere a la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles, las CC.AA. deben contar con un margen de libertad de decisión", que lles permita aplicar as medidas estatais, axeitando-as ás peculiares circunstancias do seu territorio, "sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales establezcan para alcanzar los fines de política económica general propuestos". (fundamento xurídico 4º).

Contra do parecer de SANCHEZ MORON - na páx.149 do seu libro "Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas" -, entendemos que a referencia que na S.TC 152/88 se fai á execución e non ao desenvolvemento, é correcta poisque esa "marxe de liberdade de decisión", esa posibilidade de acair as normas estatais ás circunstancias propias pola vía executiva, é o fundamento mesmo, dacordo co principio de autonomía, da atribución desta execución ás administracións das CC.AA. e non aos órganos periféricos da do Estado, alén doutras importantes razóns de eficacia (ex art.103 CE). Isto explica tamén que, como garantía da autonomía, as normas interpretativas e aclaratorias dictadas por un órgano da administración estatal non obriguén ás administracións autonómicas, fóra do caso das formas de control previstas no art.150.2º CE, para as competencias transferidas por esa vía. Este o noso entendemento viría avalado polo fundamento xurídico 7º da S.TC 1/82, tal e como nos o interpretamos, no que se di que "el Gobierno posee competencia para interpretar sus disposiciones, a reserva de la interpretación que prevalezca en la vía jurisdiccional, y para dictar las disposiciones necesarias para su cumplimiento, en el ámbito de sus competencias(...) otra cosa es que esas disposiciones de desarrollo puedan lesionar competencias de ejecución atribuídas a las CC.AA., pero esto no es suficiente para invalidar a priori esa disposición".

II. CONTIDO DA COMPETENCIA AUTONOMICA DE XESTION NO EIDO DO FOMENTO.

Denantes de fixar o contido concreto desta competencia autonómica de execución das medidas de fomento establecidas polo Estado, cómpre facer unha advertencia previa: xa vimos como os representantes das CC.AA. perante o TC., calificaban interesadamente o fomento como unha "típica manifestación da competencia de execución" co fin manifesto de inserir dentro da súa competencia executiva o conxunto de actuacións públicas a il referíbeis, dende o establecemento e a regulación á execución.

Nembargantes, claramente rexeitou o TC estas pretensións lembrando que

"por su propia naturaleza, la acción de fomento por los poderes públicos no excluye la intervención del legislador, fijando el objeto, alcance y contenido, y demás circunstancias relativas al régimen jurídico de esa acción de prestación y fomento, sin perjuicio de que la subsiguiente gestión del sistema de ayudas así previsto, corresponde a la estricta función administrativa"⁶⁰⁹

En definitiva, cal é o contido desa estricta función administrativa? Seguindo a liña marcada polos preceitos citados supra dos Estatutos de Autonomía, analisaremos por separado as dúas grandes ponlas nas que se divide a competencia de execución: a potestade de dictaren regulamentos de organización e a de administración.

⁶⁰⁹ S.TC 64/89, fundamento xurídico 3º.

1) Como xa dixemos, o recoñecemento ás CC.AA. da potestade de dictaren regulamentos organizativos, é expresión da súa máis xeral potestade de autoorganización.

O alcance deste potestade de autoorganización ten sido sinalado polo TC, por exemplo na S.TC 103/89 o Pleno do Tribunal entende que as referencias que na lei estatal 23/84 de cultivos mariños se conteñen aos "organismos que resulten competentes en materia de pesca", tanto se poden referir a órganos estatais coma a órganos autonómicos, de xeito que a meio desa lei non se pode pretender unha reordenación competencial no ámbito dos cultivos mariños, senón que, presumindo esa ordenación competencial,

"procede a una regulación abstracta, por así decir, de atribuciones administrativas en los procedimientos que afectan a la acción pública sobre los cultivos marinos, regulación que parte, como es inevitable, de la concurrencia en el litoral de una pluralidad de responsabilidades administrativas y que nada dice en si misma, cabe reiterar, sobre si la autoridad llamada a intervenir en cada caso ha de ser del Estado o de las CC.AA., cuestión esta que se tiene que resolver según conexiones competenciales a integrar conforme a lo que dispongan las normas integradas dentro del bloque de la constitucionalidad. En consecuencia, una ordenación de este carácter no es en si misma contraria a la CE, porque "el legislador estatal no pretende imponer esta regulación a todas y cada una de las CC.AA. con competencias en este ámbito, lo que habría supuesto ciertamente desconocer la potestad de autoorganización de las CC.AA., que establece a favor de aquellas el art.148.1º.1ªCE"

De todos os xeitos, dentro da competencia autonómica de execución, semella que cómpre recoñecer manifestacións do regulamentario fóra da puramente organizativa, cal é, v.gr., a posibilidade de fixaren normas procedimentais propias para a execución das medidas estatais de fomento.

Facendo unha breve referencia ao sistema da GG alemana⁶¹⁰, no caso da chamada "administración propia dos länder" das leis federais (art.85 GG), os länder teñen unha ampla marxe para, alén de establecer os seus propios órganos administrativos de execución, dictar o seu propio "dereito procedimental administrativo" sempre que outra cousa non dispoñan as leis federais a executar, que nese caso han ser aprobadas polo Bundesrat ou Consello Federal, cámara de representación dos länder⁶¹¹, fronte ao que acontece no caso da "administración comisionada pola Federación", suposto no que os länder operan como se se tratasen de órganos desconcentrados da propia administración federal.

Na CE de 1978, o art.149.1º.18ª proclama a competencia exclusiva do Estado para o establecemento do "procedemento administrativo común", sen prexuízo das "especialidades derivadas da organización das CC.AA.". Para o caso da Galiza, o art.27.5º EAG, declara a competencia exclusiva da CAG para "os procedementos administrativos que se deriven do específico Dereito galego, ou da organización propia dos poderes públicos galegos". Partindo destes datos de Dereito positivo, semella claro, ao noso xuízo, que as CC.AA. son quen de establecer especialidades procedimentais, a partir das peculiaridades da súa propia organización e do seu Dereito propio, se ben respectando, dunha banda,

⁶¹⁰ Seguindo neste punto o relatório presentado por PETER LERCHE, "Las competencias ejecutivas de los länder alemanes", ao Seminario celebrado polo Institut d'Estudis Autònomicos en novembro de 1988, e publicado baixo o título "Las competencias de ejecución de la Generalitat de Catalunya".

⁶¹¹ Dacordo con PETER LERCHE, esta aprobación polo Bundesrat das leis federais no caso de conter normas procedimentais de obrigado cumprimento para os länder, ten, paradoxicamente, dende un punto de vista federalista, unha grande importancia, toda vez que dacordo coa doutrina do Tribunal Constitucional Federal, a necesidade de aprobación non só se cingue ás normas procedimentais, senón que abrangue a lei federal na súa totalidade, o que permite un control polo Bundesrat do contido das leis federais, mesmo en materias nas que os länder non ostentan competencias normativas ningunhas.

as bases que en materia organizativa dicte o Estado⁶¹², e doutra, o límite expresado pola regra 18ª do art.149.1º CE: a garantía para os cidadáns dun tratamento común perante as administracións públicas, garantía que é preciso relacionar coa das "condicións básicas para o exercicio dos dereitos e o cumprimento dos deberes constitucionais" da regra 1ª do art.149.1º CE⁶¹³.

Xa que logo, é, cando menos, dubidosa a constitucionalidade, ou o que é o mesmo, o carater básico, daqueles preceitos contidos en leis estatais que suxeitan ás CC.AA. competentes para executá-las a un procedemento administrativo predeterminado unilateralmente polo Estado, sen lles deixar marxe nengunha ás CC.AA.⁶¹⁴ para o acair ás súas propias peculiaridades organizativas⁶¹⁵

⁶¹⁶

⁶¹² Ver, por exemplo, as Ss.TC 48/88 e 49/88 en materia de órganos reitores ads caixas de aforros; a S.TC 227/88 en materia de organización das comunidades de usuarios de augas públicas e a S.TC 137/86, en materia de órganos reitores das ikastolas.

⁶¹³ E contradecendo este noso entender o parecer do Informe de Expertos de 1981 e o texto do art. 7 do proxecto de LOHAPA, segundo o cal "os supostos nos que ás CC.AA. apenas lles corresponda a execución da lexislación do Estado, estas deberán suxeitar-se ás normas regulamentarias que as autoridades estatais dicten, no seu caso, en desenvolvemento daquelas, sen prexuízo da facultade de organizaren libremente os seus servizos".

⁶¹⁴ Criterio do non baleiramento das competencias autonómicas que é un compoñente esencial do propio concepto de bases como común denominador normativo a partir do cal poida cada C.A., en defensa do seu propio interese, introducir as peculiaridades que estime convintes, dentro do marco competencial que na materia en cuestión lle teña sido asignado pola CE e polo seu propio Estatuto. Nembargantes cómpre facer referencia a un pronunciamento aillado do TC (S. 146/86, fundamento xurídico 5º), no que se declara que o poder estatal de regulación das axudas, esténdese tamén "al procedimiento y requisitos formales de su concesión".

⁶¹⁵ Acaimento ás súas peculiaridades administrativas, xa que non ao seu Dereito propio, se entendemos por tal as normas emanadas das CC.AA. no exercicio das súas propias competencias normativas materiais, non simplemente executivas.

⁶¹⁶ Caso do art.24.2º do RD 1535/87 de 11 de decembro, que desenvolve a lei de incentivos rexionais e no que se di que as CC.AA., calquera que sexa a natureza xurídica do órgano ou entidade á que se lle atribúa o exercicio das funcións enumeradas no apartado anterior - referido ás funcións atribuídas ás CC.AA. no territorio das cais haxa zonas promocionábeis -, axustarán a súa actuación ás prescricións contidas na LPA de 17 de xuño de 1957, agás as especialidades contidas no presente regulamento".

2) O segundo grande bloque de funcións incluíbeis dentro da competencia de execución das CC.AA., son aquelas que nos Estatutos se reconducen ao concepto de "administración". Dentro do mesmo, e seguindo o fiábel guieiro do que nos fornece a xurisprudencia do TC., podemos salientar as seguintes:

a) A CONVOCATORIA do correspondente concurso de subvencións ou calisqueira outras axudas establecidas polo Estado.

Neste punto cómpre diferenciar o suposto de que a norma estatal de establecemento das axudas teña o carácter de norma marco a seren desenvolvida e executada a medio de programas específicos (caso do RD 1552/84 de 1 agosto, que establece o programa "nacional" de ordenación e mellora das explotacións gandeiras extensivas), daqueles outros nos que é a propia norma estatal a que prevé o concurso (caso das OO.MM de 19 de xullo de 1984 e de 31 de maio de 1985⁶¹⁷), cun esquecemento absoluto das competencias executivas das CC.AA. Eis a causa de que no caso da S.TC 145/89, que resolve a impugnación feita pola Xunta da Galiza contra do RD 1552/84, o Alto Tribunal só identifique a competencia de execución da CAG a partir da referencia á "elaboración dos programas específicos" e á "xestión das axudas", en tanto que na S.TC 75/89 faga referencia expresa á convocatoria coma unha das funcións de que son titulares as CC.AA. en canto titulares da competencia de execución. Esta diferenza non nos pode facer esquecer que a competencia para realizar a convocatoria, como acto administrativo que é⁶¹⁸, ha de ser propia das CC.AA.

⁶¹⁷ Asemade obxecto de impugnación pola Xunta da Galiza, conflitos resolvidos pola S.TC 75/89.

⁶¹⁸ Ver MEILAN, "La distinción entre norma y acto administrativo", páx. 42 e 64 e ss.

en canto titulares da execución; trátase só do diferente proceso lóxico que nas dúas sentencias segue o TC, na medida en que entenda que ao non se conter nas normas de fomento estatais unha convocatoria centralizada das axudas, xa non cómpre reclamár-lle estas funcións ao Estado, ou ben, no caso contrario, entenda que cómpre reivindicar unha por unha as diferentes funcións administrativas que compoñen a competencia executiva.

Sendo a liña xeral seguida polo TC a de lle recoñecer ao Estado amplas competencias en orde á regulación das medidas de fomento por el establecidas, e ás CC.AA. unha competencia xeral de execución das mesmas, a convocatoria pode presentar problemas canto á súa calificación como acto administrativo, e xa que logo como manifestación da competencia executiva. Por convocatoria habemos de entender simplemente o acto que dea comezo ao procedemento do concurso, que remata coa proposta dos beneficiarios, excluindo, como competencia estatal de regulación, a fixación das bases do concurso, por canto teñen unha nítida natureza normativa⁶¹⁹. E dicir, ao convocar o concurso de subvencións ou doutras axudas, as CC.AA. han de se remitir ás bases contidas na norma estatal que estableza aquelas e sen nin tan siquiera reproducí-las⁶²⁰.

⁶¹⁹ En orde á distinción entre norma e acto administrativo na xurisprudencia do TC español, ver entre outras a S.TC 27/83, na que se advirte que "si la forma no es un criterio que permita determinar la naturaleza de la Circular, lo normal será que dicha calificación pueda realizarse a partir de su contenido. Sucede, sin embargo, que en ocasiones un mismo contenido puede calificarse como norma o como acto interno (...) por lo que en tal caso es necesario acudir al criterio de la competencia, de especial trascendencia en un Estado de estructura compuesta, en el que la potestad normativa y la de ejecución, en relación a una materia pueden no corresponder a una misma entidad...".

⁶²⁰ Várias sentencias do TC teiman na incorrección da reprodución como técnica normativa, cando a competencia para dictar as normas obxecto de reprodución non corresponde ao autor da norma reproductora, "ya que introduce un factor de inseguridad y de posible confusión respecto de lo vigente en cada momento".(Ss.TC 40/81, 10/82 e 38/82 entre outras). No caso de reprodución das bases do concurso na convocatoria, o problema complica-se aínda máis ao supór unha aparente distorsión do reparto competencial establecido polo bloque da constitucionalidade nunha materia determinada, especialmente se se introducen, como no caso dexergado pola S.TC 38/82 "aparentes modificaciones inadvertidas cuando la transcripción no es absolutamente literal, o se saca de su contexto lo transcrito". A tentación para as CC.AA. de introducir esta caste de modificacións é evidente como meio de acair a

b) A CONCESION das axudas, consistirá sobranceiramente na adxudicación das subvencións e a proposta de concesión de créditos e dos correspondentes beneficios fiscais cando estes se refiran a tributos do Estado, caso no que o recoñecemento dos mesmos é competencia do Estado ex art. 149.1º.14ª CE.

Referíndo-nos á concesión en xeral, non só á de axudas, na S.TC 105/87 o Alto Tribunal tivo ocasión de declarar a competencia autonómica para conceder licencias de dobraxe, partindo do

"carácter reglado de la decisión, para la que no cabe ningún margen de discrecionalidad (de xeito que) no existe ninguna razón para negar la actuación administrativa directa de carácter reglado de los órganos autonómicos que tienen asignada la competencia ejecutiva exclusiva en materia de industria, en este caso cinematográfica, sin que eso suponga un obstáculo para el funcionamiento y la viabilidad del sistema mismo de las cuotas de distribución".

Dentro dese mesmo fundamento xurídico 4º, dí-se que as dificultades que poidan existir para a execución autonómica das medidas

"no pueden ser alegadas para esquivar competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en ese caso bastaría con que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia, se dificulte artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia".⁶²¹

medida estatal á súa política propia, máis cómpre advertir que este axeiamento hai que o facer usando as competencias propias (isto é, a meio da aplicación da regulación estatal), e non invadindo competencias alleas (isto é, a estatal de regulación).

⁶²¹ As dificultades aludidas na sentenza eran a necesidade de que o órgano que outorgar a licenza, comprobá-se o efectivo pagamento das taxas devengadas por licencias de dobraxe anteriores, a efectiva rodaxe da película - mesmo no caso de que a empresa produtora estivese radicada fóra de Cataluña -, ou o control do volume de ingresos en taquilla.

En supostos tais, dacordo co TC, o meio máis axeitado para esguellar estas dificultades é o establecemento de "instrumentos de coordinación y cooperación de las administraciones públicas implicadas".

No caso concreto de concesión de axudas, atendendo ao dado de que nas máis das ocasións as CC.AA. ostentan competencias exclusivas no sector de actividade sobor do que aquelas versan⁶²², aquelas han de ter unha máis ampla marxe de liberdade, de apreciación discrecional da concorrência nos candidatos das condicións establecidas polo Estado nas bases da convocatoria - ou mesmo das adicionais que poden establecer para facer desas axudas instrumentos de realización da súa política no eido de que se trate -, apreciación discrecional guiada, como xa vimos, polos obxectivos procurados pola política autonómica propia no eido correspondente, obxectivos que terán de seren complementáricos cos da política estatal xeral e establecer-se sen perxuízo dos elementos esenciais que as normas estatais establezan precisamente, para acadar aqueles obxectivos⁶²³.

c) Polo que atinxe á TRAMITACION OU XESTION das axudas⁶²⁴, esta non presenta maiores problemas por canto se trata de funcións sen contido

⁶²² Lembrar a referencia feita supra á S.TC 1/82, na que o TC advertía acerca do diferente contido da competencia de execución, segundo as CC.AA teñan bna materia de que se trate unha simple competencia de execución da lexislación estatal, ou ostenten a máis potestades normativas na materia.

⁶²³ S.TC 152/88, fundamento xurídico 4º.

⁶²⁴ Cómpre advertir acerca dos diferentes sinificados que o termo "xestión" ten na Xurisprudencia do TC español. Nalgunhas sentencias fai-o equivaler a execución, como competencia autonómica xeral. Noutras, semella que referí-lo a unha das potestades concretas que a compoñen: caso da S.TC 145/89 xa citada supra, fundamento xurídico 6º, na que se fai referencia á "xestión das axudas e subvencións" en que han concretar-se os "programas específicos", exemplo no que a devandita xestión semella equivaler a "tramitación" ou "administración" das axudas.

resolutório nengún. Tráta-se da receición das solicitudes e da instrución das mesmas, é dicir, da realización do correspondente concurso e proposta de beneficiários, previos á concesión definitiva dos incentivos.

Mais tráta-se tamén do pagamento e liquidación desas axudas e subvencións, verbo dos cais os pronunciamentos TC amosan certas contradicións co que é a súa doutrina reiterada encol da execución autonómica das medidas estatais de fomento. En feito, en máis dunha ocasión, o recoñecemento de competencias executivas ás CC.AA. neste eido do fomento, non se veu acompañado da correspondente descentralización da función pagadora e liquidadora das axudas⁶²⁵. Exemplo, disto ofréce-no-lo a S.TC 152/88 ao sinalar que

"En cuanto a la forma, la liquidación de las subvenciones e incluso de los intereses de los préstamos a que se refieren aquellos convenios - con entidades de crédito -, no puede interferir en modo alguno la competencia de gestión de las ayudas estatales, incluyendo la facultad de reconocer o negar el derecho a su disfrute, que corresponde a la CAPV. No obstante lo dicho, reservar las simples operaciones de pago y libramiento de fondos a un órgano centralizado, siempre que no interfiera en las competencias sustantivas de gestión de la administración autonómica, es decir, configurando aquella actividad como la de un simple cajero (...), no se puede estimar manifiestamente contraria al reparto de competencias establecido en la CE y en el EAPV".⁶²⁶

⁶²⁵ E por máis que isto sexa, de acordo coa competencia autonómica de execución autonómica das axudas, a doutrina xeral, tal e como recoñece, por citar unha das máis das recentes, a S.TC 91/1992, do 11 de xuño, na que o TC declara a competencia da recorrente, a Generalitat de Cataluña, para realizar o pagamento dunhas axudas establecidas polo Estado para o fomento da produción e a utilización de sementes controladas oficialmente (cfr., fdto. xco. 2º).

⁶²⁶ Cfr. fundamento xurídico 11º. Deste xeito na S.TC 79/1992 de 28 de maio, o TC califica ao pagamento coma un acto de execución e, aínda que separábel, un acto simplemente instrumental a respecto do acto substantivo, cal sería a decisión de conceder ou denegar efectivamente as axudas. De acordo con isto, non resulta contráριο ao réxime constitucional de distribución de competencias que aquel órgano ao que corresponda a resolución das solicitudes, sexa tamén o que realice o pagamento (Cfr., fdto. xco. 5º *in fine*). E sen esquecer, como xa apuntamos, as consecuencias que do punto vista electoral pode producir cal sexa a instancia que realice o pagamento. En palabras de LORENZO JIMENEZ, referindo-se ao suposto concreto que examinaremos *infra* do pagamento autonómico das axudas estruturais comunitárias, - cfr., "Comunidades Autónomas y FEOPA-Garantía. (Reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional 79/92, de 28 de mayo)", na RVAP nº 35, 1993, páx. 346 e 347 - "cando un ente público realiza un gasto, ten de explicar de onde obtén os recursos. Existe unha relación entre os

Para SANCHEZ MORON⁸²⁷, esta centralización do pagamento, en canto non supón un control previo da actividade administrativa autonómica precedente, senón que é unha consecuencia regrada e meramente executiva da resolución autonómica de pagamento ou concesión do correspondente beneficio, non semella a máis acaída dende o punto de vista da eficacia administrativa, "alén de que probablemente o Estado careza de interese en manter esa función interpretada neses estritos termos", é dicir, nos da S.TC 152/88 enriba transcrita.

Nembargantes, este pagamento centralizado non deixa de ter para o Estado

ingresos e os gastos públicos, no sentido de que se se quer gastar hai que obter primeiro uns ingresos. Isto implica uns efectos redistributivos das rendas que hai que explicar politicamente. Esta relación entre ingresos e gastos racha, sen embargo, nas axudas ás que se refire a sentenza, procedentes da Comunidade Europea. Con efecto, os fondos para as pagar non son arrecadados polo Estado, senón que proceden de 'Europa', 'da Comunidade Europea', producindo-se así unha ilusión financeira e política de recibir uns servizos con carácter gratuito e pagados por outros. Frente ao ingrato de explicar de onde proceden os fondos nacionais para facer fronte ás necesidades públicas, é un feito que politicamente fica ben dicir que os fondos veñen 'da Europa', e que recibimos dela máis diñeiro do que nos custa. Até o de agora, era o Estado o que se beneficiaba politicamente da concesión das axudas, sen a contrapartida do custo político de arrecadar os fondos para lles facer fronte. Coa sentenza que comentamos [S.TC 79/1992, do 28 de maio], beneficiarias políticas pasan a ser, en grande parte, as Comunidades Autónomas".

Isto mesmo, con carácter xeral, xa o puxemos de manifesto nunha ocasión anterior - cfr., o noso "Os límites das competencias autonómicas de fomento. Análise da xurisprudencia do Tribunal Constitucional español", EGAP, Santiago de Compostela, 1992, páx. 31 e 32 -, cando nos preguntabamos que era o que subxace á loita entre o Estado e as CC.AA. para a atribución das diferentes potestades exercitábeis sobor das axudas, concluíndo que - á parte das consecuencias derivadas do propio deseño constitucional das CC.AA. que nos poden permitir considerá-las como "Administracións de fomento" - era "a irresponsabilidade fiscal das CC.AA., froito do actual sistema de financiamento autonómico, que fai máis doado e menos gravoso en termos de custos políticos, en votos, o recurso ao gasto público, criando nos cidadáns o ben coñecido polos facendistas efecto de 'ilusión fiscal', pero que tamén lles fai ceder amplos ámbitos de autonomía ao se teren que pregar aos condicionamentos impostos polo Estado en programas de fomento por el establecidos e regulados, mais a seren xestionados polas CC.AA.".

Por tanto, algunha consecuencia ten a quen se atribua o pagamento das axudas, cando a propia representación da Generalitat de Cataluña, na fundamentación recurso resolvido pola S.TC 79/1992, do 28 de maio, concluíu que "El hecho de pagar una ayuda es también un símbolo del poder político que, por coherencia con la descentralización operada en el sector agrícola y en el ganadero, debe reconocerse a las Comunidades Autónomas".

⁸²⁷ Cfr. "Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas", ed. Tecnos, 1990, páx. 205.

certa funcionalidade, ao lle permitir coñecer dalgún xeito o degrau de execución das súas medidas en cada unha das CC.AA. Esta información, perfectamente xustificábel, ten de se acadar, porén, por outras canles alleas ao recorte das competencias autonómicas de execución: basicamente, a meio da información recíproca entre as administracións que ostenten competencias concorrentes sobor dunha mesma matéria, eisixencia derivada dos principios de colaboración e solidariedade e, en definitiva e en palabras do TC español, dunha

"exigible actitud de lealtad constitucional"⁶²⁸, e "en concreto, de la información sobre el cumplimiento de la normativa estatal por las CC.AA., en el ejercicio de sus competencias de gestión de las ayudas que el Estado aporta o de los recursos que moviliza"⁶²⁹.

d) Outra das potestades executivas é a INSPEICION.

Na xurisprudencia do TC español declárase claramente que as operacións de vixilancia e control das achegas e auxilios concedidos polo Estado, son un "modo cualificado de ejercicio de las competencias de ejecución", e xa que logo, contido das competencias de execución das CC.AA.^{630 631}. Teimando nesta

⁶²⁸ S.TC 152/88, fundamento xurídico 6º.

⁶²⁹ Idem nota anterior.

⁶³⁰ Nesta liña a S.TC 95/86, fundamento xurídico 5º.

⁶³¹ Na S.TC 179/85, resolutoria de senllos recursos de inconstitucionalidade apresentados polos gobernos basco e catalán contra da lei 24/83, de medidas urxentes para o saneamento das facendas locais, recóllese un novo recoñecemento da titularidade autonómica desta potestade de inspección - neste caso sobor das entidades locais do seu territorio e como manifestación da tutela financeira sobor das mesmas, asumida como competencia por determinadas CC.AA, a da Galiza entre elas máis non seren unha das recorrentes. O suposto debatido é o dunha serie de controis que sobor das EE.LL. acollidas ás subvencións establecidas na lei, se reservaba o Ministerio de Economía e Facenda. Un destes controis, era unha inspección financeira a realizar polo M.E.F. tras da liquidación dos tres primeiros orzamentos seguintes á entrada en vigor da lei; a respecto desta inspección, e chantando unha doutrina xeral aplicábel tamén a respecto do control estatal sobor das CC.AA., dirá o TC que:

"Esta inspección no se limita a comprobar que los presupuestos estén nivelados y que se cumplan las condiciones establecidas por la citada ley, sino que se extiende a todo lo previsto en el art. 17.3º de la ley 40/81 - lei catalana de desenvolvemento do art. 48 EAC, que recolle a competencia

idea e precisando conceitualmente o que se entende por inspección, sinala o TC que as funcións de inspección e sanción comprenden "típicos actos de execución", en tanto que a de disciplina "é unha potestade normativa".⁶³²

Polo demais, é corrente que nas xa abondosas sentencias nas que o TC declara a competencia xeral das CC.AA. para xestionar as axudas estatais, se faga referencia expresa á inspección. Doutra banda a potestade de inspección, en canto inspección dos propios servizos, podería construír-se a partir dun cumprido entendemento da competencia autonómica de autoorganización, se cadra, cun contido máis estricado, xa que dificilmente podería chegar a acobillar o control da actividade privada - ou doutro ente público -, subvencionada ou máis en xeral, incentivada⁶³³.

e) Canto á POTESTADE SANCIONADORA das CC.AA. neste eido, sancións que no caso das medidas de fomento suporán polo xeral, a revogación da axuda concedida - total ou parcialmente - coa obriga de devolver tamén os correspondentes intereses de demora e mesmo a imposición dunha multa⁶³⁴, dicir que

da CAC en materia de tutela financeira das EE.LL. do seu territorio -, *ni se ordena para tiempo determinado, sino con carácter indefinido. Una inspección de esta clase sólo resulta admisible como parte del sistema de tutela financiera sobre los EE.LL., que para los radicados en Cataluña, corresponde (...) a la competencia de la Generalitat, según el art. 48.1º EAC. Los extremos a los que la inspección financiera sobre los EE.LL. tiene que extenderse, serán allí en los que en ese precepto - art. 4 da lei 24/83 - se determinen, pero la realización misma de la inspección, como acto de ejecución, puede ser llevada a cabo por los correspondientes órganos de la Generalitat*".

⁶³² Cfr. S.TC 49/88, fundamento xurídico 3º.

⁶³³ Agás, se cadra, no caso de subvencións considerábeis non como medidas de fomento, senón como un medio de xestión de servizos públicos.

⁶³⁴ Ver o art.7.1º da lei 50/85 de incentivos rexionais, que establece o réxime xeral de sancións no caso de incumprimento do beneficiario. Ver tamén o art. 31.7º da lei 15/91 de 28 de decembro, de orzamentos xerais da CAG para 1992.

a sancionadora é unha actividade executiva na medida en que as CC.AA., nos casos que estamos a analizar, non farán máis que aplicar as normas sancionadoras que en abstracto se conteñan na normativa estatal a executar, por canto a fixación das sancións para o caso de incumprimento entrará dentro da potestade estatal de regulación ou disciplina das axudas⁶³⁵. Este será o suposto xeral, mais pode ocorrer que, movéndo-nos en terreos nos que as CC.AA. ostentan competencias normativas, estas teñan fixado xa un réxime sancionador xeral na materia, de aplicación preferente ao estatal específico que establece a norma de fomento, ou ao estatal xeral ao que esta se remita. Na Galiza, é doado que esta colisión se prantexe entre a lei de "sancións en materia pesqueira, marisqueira, e de cultivos mariños" e unha norma estatal que estableza determinadas medidas de fomento nese eido e ao tempo un réxime sancionador específico na materia⁶³⁶. A solución adoptada polo TC en supostos semellantes,

⁶³⁵ Encol dos conceptos de disciplina e sanción, ver a S.TC 49/88 na que se sinala que a inspección e a sanción son típicos actos de execución, en tanto por disciplina hai que entender "conforme a la legislación monetaria y crediticia general, la regulación de los deberes de las entidades de crédito, impuestos por normas de obligado cumplimiento". Xa que logo, a de disciplina é unha función nidiamente normativa.

⁶³⁶ Alcanzo da potestade sancionadora - executiva e normativa - autonómica, que se resume na S.TC 100/1991, do 13 de maio, de control metrolóxico. Ao analizar a potestade sancionatoria autonómica no eido da metroloxía, sinala o TC:

"En efecto, la S.TC 87/1985, atinente a la Ley de Cataluña sobre Higiene y Control Alimentario, se expuso que las Comunidades Autónomas pueden adoptar medidas e incluso normas administrativas sancionadoras cunado, teniendo competencia sobre una materia, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales del Derecho sancionador (art. 25.1ª de la Constitución), y no introduzcan diferencias "irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido, respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1º.1ª)" - fundamento jurídico 8º -. Todavía con mayor relevancia para nuestros fines, la S.TC 102/1985, sobre distribución de la potestad sancionadora entre los órganos de una Comunidad Autónoma en materia de trabajo y sanidad, se mantuvo, después de afirmarse en el fundamento jurídico 1º "que la potestad sancionadora así reclamada por ambas partes entra, indiscutiblemente, en el orden de la ejecución", que si nada cabía objetar a la existencia de una potestad normativa sancionadora de las Comunidades Autónomas que ostenten competencias sobre la materia sustantiva de que se trate, menos aún puede discutirse el ejercicio de potestades autonómicas de ejecución que se concreten en actos de aplicación de una normativa estatal y sin merma posible, por lo tanto, de la igualdad entre los españoles (fundamento jurídico 2º). Por su parte, la S.TC 249/1988, de 20 de diciembre, declara que "la imposición de las sanciones por incumplimiento de la legislación laboral en

póde-se sintetizar como segue:

- O feito de establecer o Estado nas súas normas de fomento un réxime sancionador específico, non prexulga sen máis a aplicación do mesmo ao ámbito territorial dunha C.A. que teña asumidas competencias na materia⁶³⁷.

- Polo que atinxe ao réxime sancionador que son quen de establecer as CC.AA., a doutrina constitucional é a de que

"Las CC.AA. pueden adoptar normas administrativas sancionadoras (sobre la materia subvencionada), cuando, teniendo competencias sustantivas sobre la materia subvencionada de que se trate, dichas disposiciones se adecúen a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho sancionador, y no introduzcan divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido, respecto del régimen aplicable en otras partes del territorio del Estado"⁶³⁸.

función de la gravedad de las infracciones, como ejecución de la legislación laboral corresponde, dentro de su territorio, a la Generalidad de Cataluña (fundamento jurídico 2º).

La aplicación a la Ley recurrida de la doctrina constitucional expuesta en las sentencias citadas, resulta ineludible y obliga a concluir que, ostentando la Comunidad Autónoma catalana competencia de ejecución en Metrología, debe reconocerse a sus órganos autonómicos la facultad de imponer sanciones a las infracciones cometidas en esta materia, aplicando la normativa estatal, con rango legal, o en su caso, reglamentario que se dicte" (fdto. xco. 4º).

Nesta mesma sentenza acrescenta o TC que a atribución ás CC.AA. de competencias sancionatorias en materia de metroloxía, non infrinxe o art. 149.1º.1ª CE, poisque,

"... los posibles sancionados tienen acceso a la tutela judicial para instar la revisión de las sanciones que se les impongan y por esa vía pueden defender sus derechos incluido, naturalmente, el de no sufrir discriminaciones" (fdto. xco. 5º, parágrafo d).

⁶³⁷ Dacordo coa S.TC 152/88, e doutra banda, co principio xeral de que as subvención non é concepto que delimite competencias.

⁶³⁸ Conforme coa doutrina pousada pola na S.TC 87/1985 - "la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1 CE, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normativa válida para todo el territorio" - e reiterada en sentencias posteriores, como a S.TC 136/1991, do 20 de xuño.

Nesta mesma S.TC 152/88, engade-se que

"Dado que el País Vasco tiene competencia (exclusiva) en materia de vivienda, puede, sin duda, dictar su propia normativa sancionadora de las infracciones que se cometan contra la legislación de protección pública a la vivienda, dicho sea esto, sin perjuicio de la aplicación supletoria del Derecho estatal"⁶³⁹.

Esta doutrina actualizá-a a S.TC 91/1992, do 11 de xuño, na que se recoñece a prol da Generalitat catalana a potestade sancionatória en matéria de produción e utilización de sementes controladas oficialmente, preterida pola Resolución do MAPA do 24 de xullo de 1987⁶⁴⁰ que atribuíra a órganos estatais o exercicio dunha "facultade executiva de natureza sancionadora". A esta conclusión chega o TC como consecuencia das normas de traspaso e tamén por esixencia da doutrina da execución autonómica xeral das axudas estatais,

"Máxime cuando no aparece justificada - ni el Abogado del Estado aporta ningún argumento específico para defenderlas - la centralización de la competencia sancionadora en estos casos"⁶⁴¹.

⁶³⁹ Cfr. fundamento xurídico 14º da sentenza citada. Teimando na mesma idea, o fundamento xurídico 14º da S.TC 103/89, resolutoria de varios recursos de inconstitucionalidade apresentados pola Xunta e máis polo Parlamento da Galiza contra da lei 23/84 de cultivos mariños, di: "los art. 30 e 31 - da lei 23/84 -, se refieren al régimen de infracciones y sanciones en materia de cultivos marinos, regulación que se abre con una expresa cláusula de salvaguardia y respeto de las "competencias que le vienen atribuidas a las CC.AA. en los diferentes Estatutos de Autonomía". Esta advertencia, que ha de ponerse en relación con la aplicación supletoria que para sí procura la lei, nos impide acoger ahora las impugnaciones deducidas contra estos preceptos por la Xunta y por el Parlamento de Galicia, pues es manifiesto que en ellos no se pretende impedir ni mutilar el ejercicio por las CC.AA. de las competencias que en este extremo les corresponden, competencias ejercidas por Galicia, hay que recordar, a través de las ya citadas leyes 5 y 13 de 1985".

⁶⁴⁰ Segundo a cal "En caso de incumplimento das normas establecidas na Orde de refreencia (a Orde do 20 de xullo de 1987) e nesta Resolución, así como nas normas dde cualidade das sementes que figuren nas disposicións legais vixentes, polo Instituto Nacional de Sementes e Prantas de Viveiro incoará-se o correspondente expediente, puidendo-se sancionar aos produtores de sementes con perda da facultade de se acollerem ao disposto na presente Resolución e, no seu caso, comunicando o correspondente tanto de culpa á autoridade xudiciaria".

⁶⁴¹ Cfr., fdto. xco. 3º.

Deste xeito, reitera o Tribunal esta conclusión na medida en que ostentando a Generalitat - conforme co bloque da constitucionalidade e as normas de transferencia - a competencia en materia de certificación de sementes controladas oficialmente para o ámbito comercial interior de Cataluña e tendo dictado o Parlamento catalán unha Lei específica - a Lei 1/1990 - en materia de defensa dos consumidores e utentes,

"Si se tiene en cuenta que, como el Abogado del Estado reconoce, a la Generalidad corresponde la competencia de certificación de semillas controladas oficialmente en dicho ámbito comercial, es evidente que la potestad sancionadora por incumplimiento de la normativa aplicable en esta materia ha de corresponder también a la Generalidad de Cataluña en el mismo ámbito. A esta no obsta que la sanción que la sanción consista en la pérdida del derecho a una subvención o ayuda económica con arreglo a los recursos del Estado, pues ya se ha dicho que la subvención no es título autónomo de delimitación de competencias"⁶⁴².

En definitiva, afirma-se a competencia autonómica para a sanción do incumprimento da normativa estatal reguladora das axudas, con aplicación do réxime sancionatorio autonómico, sen prexuízo da aplicación supletoria da normativa estatal, tal e como xa se sinalara na S.TC 152/1988, na medida en que tanto en materia de vivenda como de protección dos consumidores e utentes, as CC.AA. ostentan competencias abundas como para dictaren a súa propia normativa sancionadora. Competencia autonómica, xa que logo, que a S.TC 9171990, do 28 de xullo afirma

"... sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre las distintas Administraciones públicas para la mayor efectividad de sus respectivas competencias tendentes al objetivo común de evitar y perseguir los fraudes que pudieran producirse"⁶⁴³.

⁶⁴² Idem nota anterior.

⁶⁴³ Idem nota anterior.

f) Outra facultade das inseridas dentro da competencia de execución das CC.AA. é a de CUALIFICACION^{644 645} dun determinado sector ou actividade como de interese público (ou máis especificamente científico, sanitario, de carácter internacional...) aos efectos de se beneficiar dos incentivos dexergados en normas e medidas de fomento, que subordenan a concesión das mesmas á devandita calificación.

⁶⁴⁴ Para o representante do Goberno basco na S.TC 13/88, "el acto de calificación es por su propia esencia un acto de ejecución".

⁶⁴⁵ Tocantes ao concepto e á natureza xurídica da calificación, vid DIAZ LEMA, "Subvenciones y crédito oficial en España" (IEF-ICO, Madrid, 1985), especialmente as páxinas 152 e ss. Para este autor é propio dos beneficios económicos, cando se enmarcan dentro dun plano ou programa administrativo, o feito de se concederen globalmente en virtude dun negocio xurídico - o de calificación -, que se converte en fonte de cada beneficio singularmente considerados. Deste xeito, define á calificación coma "o negocio ou relación xurídica básica en virtude da cal se inclúe un determinado proxecto ou empresa nun plano administrativo, e se lle conceden unha serie de beneficios".

A natureza xurídica deste negocio de calificación, seguindo a GALLEGO ANARBITARTE ("La acción concertada: nuevas y viejas técnicas jurídicas", traballo publicado no libro homenaxe ao profesor Galván Escutia, València, 1980, citado por Díaz Lema), sería a dunha "resolución administrativa precisada de colaboración, con cláusulas accesorias modais previstas pola lei e cunha cláusula accesoria de tipo revogatorio para o caso de incumprimento".

A problemática xurídica do acto de calificación, e defendendo a súa natureza de acto administrativo unilateral, tamén fai referencia VILLAR EZCURRA no seu libro "La protección pública a la vivienda", Ed. Montecorvo, Madrid, 1981. Ver nomeadamente as páxinas 408 e ss.

Pola contra, defendendo - para o suposto concreto da acción concertada - o carácter contractual da calificación, J. SALAS no seu artigo "El régimen de acción concertada" (RAP nº 56, 1968).

Canto á xurisprudencia, o TS adoita sosteñer o carácter de acto administrativo da cualificación provisoria en materia de vivendas de protección oficial, como demostra a seguinte S.TS do 10 de febreiro de 1981:

"Según criterio jurisprudencial reiterado, la calificación provisional es un acto administrativo en el que se fijan las bases económicas, jurídicas y técnicas de la construcción a realizar, y a las que necesariamente ha de atenerse el promotor como exigencia del especial ordenamiento contenido en las diferentes normativas que regulan el régimen jurídico de protección de viviendas como una manifestación del fomento en este campo de actuación administrativa tendente a la promoción del hogar familiar, y aunque sea por su naturaleza un acto potestativo de la Administración, una vez dictado no se diferencia del régimen jurídico general de los actos administrativos que otorgan permisos o autorizaciones, que si bien aparecen condicionados en su duración al cumplimiento de determinadas actuaciones materiales, es claro que por exigencias institucionales, la declaración de caducidad del derecho del particular que ampara la licencia o permiso ha de hacerse en el caso de que se den los requisitos que para la viabilidad de esta figura jurídica establece el ordenamiento".

Lóxicamente, afirmacións dos representantes procesuais das CC.AA. perante o TC, no sentido da sinalada supra (calificando ao fomento coma unha manifestación típica da potestade executiva), non tentan senón atraguer cara á competencia de execución das CC.AA., facultades que as normas estatais reguladoras das axudas reservan a prol do Estado. Este é o caso da S.TC 53/88, na que a existencia dunha OM que vinculaba á declaración como de interese sanitario de determinados actos científicos unha serie de axudas, motivou a pretensión do Goberno basco, ao abeiro da súa competencia de execución na materia, de que a calificación que el fixer como de "interese sanitario" de actos científicos verificados no territorio de Euskadi, tivese vixencia para todo o Estado, pretensión rexeitada polo TC con base na "especial natureza das medidas de fomento" e máis na territorialidade das competencias autonómicas.

Ben máis ilustrativa que a anterior, cara á conceituación da función calificadora como manifestación da competencia executiva das CC.AA. é a S.TC 13/88, resolutoria de tres conflitos de competencia promovidos polos Gobernos basco, catalán e valenciano contra do RD 2621/83 de 29 de setembro, de "Feiras Comerciais Internacionais". Como reconece o TC, o cerne do conflito ácha-se no art.4º da citada disposición, dacordo co cal "corresponderá al Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Comercio, la atribución del carácter internacional a una feria"⁶⁴⁶. Os recorrentes pretendían que esa potestade calificadora fose recoñecida a prol das respectivas CC.AA., en

⁶⁴⁶ Lembrar que en materia de feiras internacionais, o Estado ostenta unha competencia residual ex art.149.3º CE, ne medida en que os diferentes Estatutos de Autonomía non asumiran todas as competencias exercitábeis no eido material de actividade, senón só a executiva, alén de seren, a de feiras internacionais, unha materia estreitamente vencellada a competencias exclusivas do Estado, tal como a de comercio exterior (art.149.1º.10º CE).

canto titulares dunha competencia executiva na materia, e máis da de dictaren normas para a organización e desenvolvemento de cada feira concreta, ao abeiro da súa potestade de dictaren regulamentos de organización.

Na sentenza o TC español distingue nidamente ambos os dous aspectos: canto á organización e desenvolvemento de cada feira concreta, afirma a competencia autonómica, mais polo que atinxe á calificación das mesmas de "internacionais", declara a competencia do Estado en base a varios razonamentos:

- a fórmula de asunción de competencias en materia de feiras internacionais recollida nos diferentes Estatutos de Autonomía é a de execución da lexislación do Estado para as feiras a celebrar no respectivo territorio. Entende o TC que esta referencia ao territorio non ten por función a de acoutar espacialmente a competencia autonómica, xa que todas as competencias autonómicas están por definición limitadas espacialmente, senón que ten por función a de **identificar** a propia materia obxecto da competencia: é dicir, tratará-se dunha competencia de execución da lexislación estatal sobor das feiras internacionais **que se celebren** no territorio de cadansúa C.A., é dicir, feiras ás que o Estado lles tería asignado previamente a calificación de internacionais⁶⁴⁷.

- doutra banda, a competencia estatal para determinar que feiras han ter

⁶⁴⁷ En resumo, o TC ven recoller as alegacións efetuadas polo Avogado do Estado, ao entender que a calificación dunha determinada feira como internacional, é o "prius" lóxico preciso para o exercicio da competencia autonómica de execución, de xeito que as CC.AA. non serían quen de criar os supostos fácticos sobor dos cais operar a súa competencia.

carácter internacional ten para o TC unha rexa base constitucional, por seren unha materia estreitamente ligada ao comercio exterior - art.- 149.1º.10ª CE -, atopando o TC un interese "supracomunitario" nesa calificación⁶⁴⁸.

⁶⁴⁸ Encol do concepto de interese supracomunitario, ver LOPEZ GUERRA, "Conflictos competenciales e interés general", RCEC nº1.

III. A COMPETENCIA AUTONOMICA XERAL DE EXECUCION DAS NORMAS ESTATAIS DE FOMENTO.

Na S.TC 95/86 o TC español establece por vez primeira o que hoxe xa podemos considerar un principio xeral: a xestión das axudas estatais correspóndelle ás CC.AA. competentes, sendo esta execución descentralizada o modelo máis acaído a un Estado de estrutura composta cal é o español⁶⁴⁹. Abrollaba por vez primeira naquela sentenza, un pronunciamento que habería de ter unha grande transcendencia en futuras decisións do Alto Tribunal, se ben o fallo do caso en cuestión non fose inteiramente congruente co sentido de aquel: preguntábase o TC, se tiña

"sentido y era eficaz un sistema de subvenciones centralizadas, en un sector económico que fué descentralizado y atribuído a la competencia exclusiva de las CC.AA.", de xeito que "las facultades de gestión en una materia de competencia exclusiva de las CC.AA., les corresponde en principio a ellas".

Para facer efectivo este principio xeral⁶⁵⁰, desenvolvido na mesma e en posteriores sentencias, identificando as diferentes funcións abrangidas pola competencia de execución, o Alto Tribunal fixou unha serie de principios:

⁶⁴⁹ Cfr. sent. cit. fundamento xurídico 5º. Ver tamén as Ss.TC 152/88, 75/89, 145/89 entre outras.

⁶⁵⁰ Predicábel non só verbo das competencias exclusivas, senón mesmo das de simples execución: nesta liña, a S.TC 201/88 declara que a concesión de subvencións a calquera C.A. para a súa afectación a fins específicos, non se pode utilizar para lles privar da xestión que lles corresponde, en canto competencias de simples execución (cfr., fundamento xurídico 4º).

1) O presuposto desta xestión descentralizada das axudas, canto ás que consistan en entregas dinerárias a fondo perdido, é o previo reparto dos fondos destinados ás mesmas polo Estado, entre as CC.AA. competentes, ben a meio de criterios obxectivos de reparto, ben a meio de convénios⁶⁵¹.

2) Os principios de colaboración, lealdade e cooperación⁶⁵², xogan tamén neste punto un salientábel papel, tal e como se recolle nas Ss.TC 106/87 e 201/88. Na primeira dí-se que as dificultades de orde técnica que poidan existir para levaren a cabo esta descentralización da xestión, non poden en caso ningún servir para lles negar estas competencias executivas ás CC.AA.; pola contra, a existencia de competencias de execución autonómicas, implica a necesidade de establecer os instrumentos de coordinación e colaboración entre as administracións públicas implicadas. Na segunda das citadas, advirte o TC que na necesaria conxunción de actividades estatais e autonómicas para satisfacer o dereito á vivenda proclamado no art. 47 CE, débese atender non só ao respecto estrito das competencias alleas senón tamén aos principios de colaboración e solidariedade e, en definitiva, a unha eisixíbel actitude de lealdade constitucional.

A plasmación práctica destes principios levaría ao Estado, que dacordo coa xa reseñada doutrina TC monopoliza case totalmente a actividade de regulación

⁶⁵¹ Cfr. Ss.TC 95/86, 96/86, 201/88, 152/88 e 75/89 entre outras. Ben máis xusto sería, ao noso xuízo, establecer módulos obxectivos de reparto - ao estilo dos establecidos para o FCIT -e non convénios, nos que a desigual forza e presión política exercitábel por unhas e outras CC.AA., levaría doadamente a solucións inícuas nese reparto.

⁶⁵² Encol da colaboración en xeral, ver E. García de Enterría, *"La ejecución autonómica de la legislación del Estado"*, páx. 149 e 150; I. de Otto, *"La ejecución de la legislación del Estado por las CC.AA. y su control"*, en Estudios homenaje a Enterría, páx. 3382 a 3384; M. Bassols Coma, *"La distribución de competencias ejecutivas entre las distintas organizaciones administrativas"*, en Estudios homenaje a Enterría, páx. 3414 a 3425; J. Tornos e outros, *"Relaciones entre el poder central y las Comunidades Autónomas"*, páx. 133 a 148 do libro "Informe sobre las autonomías".

das medidas de fomento por el establecidas, a artellar expresamente nas mesmas as vías para posibilitar esta execución autonómica, a meio do establecemento de canles de información e, fundamentalmente, sen reservar a prol de órganos seus, determinadas funcións executivas, sen limitar a participación autonómica a simples presentación de informes - aínda que sexan vincallantes - ou a pura tramitación administrativa das axudas, mantendo nas suas máns a concesión e máis o pagamento das mesmas⁶⁵³.

En fin, como se sinala na S.TC 201/88

"lo que ocurre al establecerse la relación jurídica subvencional, es que las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco de necesaria cooperación y colaboración, al orientarse a una **actuación conjunta** en la que no se deben mermar ni la competencia de la Comunidad Autónoma sobre la materia subvencionada, ni las que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de la política económica".

Porén, cando as competencias normativas do Estado nunha determinada materia sexan plenas - é dicir, que sobor da mesma as CC.AA. ostenten unha competencia de simples execución -,

"los deberes de colaboración y auxilio mutuo entre las autoridades estatales y autonómicas han de entenderse intensificados en la medida en que el Estado no se puede desentender de la aplicación adecuada y de la interpretación uniforme de la ley"⁶⁵⁴.

⁶⁵³ Cfr. S.TC 75/89, fundamento xurídico 5º.

⁶⁵⁴ Cfr. S.TC 104/88, fundamento xurídico 2º. Na pasaxe transcrita, o TC español parte para nos, dunha afirmación de principios sen unha rexa base constitucional: pola súa propia esencia, a colaboración ten que partir do respecto ás competencias duns entes, cais son as CC.AA., dotadas de autonomía política e, polo tanto, quen de lle dar unha dirección propia e peculiar mesmo á execución das normas estatais. O que si se podería recoñecer ao Estado son facultades derivadas da súa competencia ex art. 149.1º.1ª CE, da cal non deixa de ser unha manifestación o límite da "igualdade substancial de resultados" que o Estado impón ás políticas autonómicas propias. Os mecanismos de colaboración han de ser voluntarios e partir do respecto ás competencias alleas; os de control, veñen tasados no art. 153 CE.

Atendendo agora ás vías concretas de materialización destes deberes de cooperación e colaboración, e dacordo coa xurisprudencia do TC:

1) DEBERES DE INFORMACION: o tratamento dos mesmos na xurisprudencia do TC caraiterízase, dunha banda, pola teima na súa natureza de instrumentos de colaboración e doutra, pola cautela diante do perigo de a meio da súa invocación, o Estado invada competencias de execución das CC.AA., introducindo mecanismos de control das mesmas á marxe dos establecidos no art. 153 CE.

Deste xeito, na S.TC 152/88, fundamento xurídico 5º, declárase que

"las exigencias de información recíproca sobre el régimen de ayudas a la vivienda, responde a estos principios (colaboración, solidaridad y lealtad), consustanciales al modelo de Estado de las Autonomías. En concreto, la información sobre el cumplimiento de la normativa estatal por las CC.AA., en el ejercicio de sus competencias de gestión de las ayudas que el Estado aporta o de los recursos que moviliza, si bien no puede suponer obstáculos al ejercicio de dichas competencias autonómicas, convirtiéndose en una forma encubierta de control de su actividad, constituye una base de datos estadísticos cuya justificación y conveniencia se vinculan con la potestad del Estado para adoptar sucesivamente las decisiones que le competan en materia de planificación del sector económico de la vivienda e incluso para formalizar los correspondientes convenios con las entidades financieras y con cada Comunidad Autónoma. En este sentido, las prescripciones relativas a la transmisión de informaciones y a la comunicación de las actuaciones realizadas en la materia que nos ocupa, se revela plenamente coherente con el diseño constitucional del Estado de las Autonomías"⁶⁵⁵.

Cómpre advertir que sendo deberes de información recíprocos, os suxeitos dos mesmos son o Estado e as CC.AA., é dicir as administracións públicas implicadas nesa "tarea común" e non os particulares, agás aqueles deberes de

⁶⁵⁵ Na mesma liña, as Ss.TC 179/85, 96/86, 53/88 e 104/88 entre outras.

información que haxan de reputar-se "necesariamente derivados de la efectividad de la medida de fomento". Neste sentido, a S.TC 53/88, no seu fundamento xurídico 2º, alén doutras consideracións, di que

"es directamente de la Administración vasca - en cuanto ostenta una competencia exclusiva sobre las "fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y semejantes que desarrollen su actividad en el País Vasco"⁶⁵⁶- y no de los particulares de quien la Administración del Estado tiene que recabar la información que le interese para sus funciones", y eso no tanto "por la carga que pesa sobre el ciudadano o la evidente inconveniencia de duplicar las estructuras administrativas"⁶⁵⁷, sino, fundamentalmente, por la consideración de que, si bien es innegable la superioridad del poder estatal sobre el regional, éste tiene constitucionalmente garantizada su integridad dentro del ámbito definido por el respectivo Estatuto de Autonomía e non pode seren menoscabado pola inxeréncia, nese ámbito, de nengún outro poder".

Canto á expresa interdicción de que o deber de información derive en inxeréncias e controis ilexítimos do exercicio autonómico das súas competencias executivas, os pronunciamentos do TC español son tamén numerosos. Tomando como exemplo a S.TC 104/88, mália non se referir directamente á execución autonómica de medidas de fomento estatais senón á execución autonómica de lexislación penitenciaria do Estado, nela dí-se que

"lo importante no es si tales deberes (de información), son o no un mecanismo de coordinación, sino si tales deberes son compatibles o no con las competencias propias de las CC.AA.

El deber de información recíproca, como manifestación del principio general de colaboración, tiene que presidir las relaciones entre el Estado y las CC.AA (art. 2 da LPrA). Pero también se ha declarado que estos instrumentos de información no se pueden convertir en un nuevo y

⁶⁵⁶ Cfr. art. 10.13ª EAPB.

⁶⁵⁷ Encol do fundamento de eficacia inherente ao deber de colaboración, aplicando analóxicamente o razonado a respecto da coordinación, ver a S.TC 27/87 (referente á lei valenciana de coordinación das deputacións provinciais).

autónomo mecanismo de control (Ss.TC de 22 de febreiro de 1982, 28 de abril de 1983, 20 de maio de 1983).

Aunque la legislación del Estado pueda imponer obligaciones de información a las CC.AA. en materia penitenciaria, ello no supone que le esté permitido el establecimiento de un control genérico e indeterminado, que implique dependencia de la Comunidad Autónoma respecto del Estado, ni un control estatal con facultades de dirección, reprensión ou rectificación sobre las autoridades autonómicas de los establecimientos penitenciarios".

2) CONVENIOS DE COLABORACION : este é un instrumento adoito utilizado e previsto nos RD de traspaso de servizos. Seguindo a I. DE OTTO⁶⁵⁸, "na primeira xeira do proceso autonómico, sobranceou - de entre as demais fórmulas de cooperación -, o sistema da Comisión Mixta Estado- C.A., fórmula de bis a bis, empregada inicialmente para as transferencias, pero que logrou trasladar-se a outros campos. Só cunha frecuencia moito menor, recorreu-se a comisións de cooperación sectorial, que integran todas as CC.AA.⁶⁵⁹".

Alén da problemática xeral tirada da xurisprudencia constitucional en materia de cooperación e exposta supra ao falarmos dos deberes de información, na S.TC 96/86 declárase a inconstitucionalidade de aquelas normas estatais que condicionen o exercicio por unha C.A. dunha sua competencia exclusiva, á subscripción dun convenio co Estado. Deste xeito, no seu fundamento xurídico 3º afirma-se que

"Siendo cierto que el Estado y las CC.AA. están sujetos a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos, porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado establecido por la CE (S.TC 8785 e 18/82), con base en ese deber de colaboración no pueden resultar ampliadas las competencias del Estado a

⁶⁵⁸ Op. cit. páx. 3382.

⁶⁵⁹ Fórmula que é a recollida no art. 4 da LPrA.

cuenta de las de las CC.AA."

Nembargantes o TC entende que, deixando sempre a salvo as facultades de xestión das axudas estatais, é constitucionalmente lícito que a participación das CC.AA. prevista nunha norma estatal para a programación das axudas, sexa artellada a meio dun convénio co Estado e

"En ese caso si que cabe contemplarlo (ao convénio) como manifestación del deber de colaboración que debe regir las relaciones entre ambos entes territoriales⁶⁶⁰".

⁶⁶⁰ Sent. cit., fundamento xurídico 3º.

IV. A XESTION AUTONOMICA DAS AXUDAS COMUNITARIAS: A S.TC 79/1992 DO 28 DE MAIO.

A S.TC 79/1992 , é a primeira - que nos saibamos - na que o TC español aborda directamente a cuestión da xestión polas CC.AA das axudas procedentes dos fondos estruturais da Comunidade Europea⁶⁶¹ sen introducir diferéncias substanciais a respecto da doutrina chantada verbo da execución autonómica das axudas establecidas polo Estado, coma non podía ser doutra forma atendendo á plena autonomía que, polo xeral, recoñece o Dereito Comunitario aos Estados membros para designaren, conforme ás súas propias regras de dereito interno, os órganos chamados á súa aplicación⁶⁶².

⁶⁶¹ Se ben, acerca da problemática xeral producida pola execución autonómica do Dereito comunitario xa se tiña o Tc pronunciado previamente. Por exemplo, na S.TC 76/1991, do 11 de abril, lembra-se (fdto. xco. 3º) a doutrina establecida con anterioridade pola 252/1988, no sentido de que

"son, en consecuencia, las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas [porque] tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deberán cumplir las obligaciones que a España corresponden en cuanto miembro de la Comunidad Europea atendiendo al reparto interno de competencias".

⁶⁶² Verbo do principio de autonomía institucional dos Estados membros para o cumprimento das obrigas derivadas do Dereito comunitario, vid. na doutrina española SORIANO, "Comunidades Autónomas y Comunidad Europea", Tecnos, madrid, 1990, páx. 216 e ss. e LORENZO JIMENEZ, "Comunidades Autónomas y FEOGA-Garantía (reflexiones sobre la sentencia del tribunal Constitucional 79/82, de 28 de mayo)", . na RVAP nº 35, 1993, páx. 340 e ss. Para o primeiro dos autores citados, o principio de autonomía institucional, que determina que "as formas de exercicio das facultades de execución corresponden ao sistema constitucional de cada Estado", non é absoluto, poisque é apenas "un principio funcional posto ao servizo dunha correcta execución do Dereito comunitario e tendo moi presentes os elementos tradicionais que configuran as relacións de integración do ordenamento comunitario co de cada pais membro (unidade e uniformidade a cuxo servizo achan-se os clásicos efectos da aplicabilidade inmediata, o efecto directo e a primacia), partindo, a máis, da personalidade internacional única do Estado e, en particular, polo que ás Diereitivas se refire, da súa necesidade de transposicións, fase primeira de axeiamento destas normas dentro do seu *iter* de execución".

A sentenza resolve varios conflitos de competencia promovidos polos Gobiernos basco e catalán contra doutras tantas normas do Ministerio de Agricultura, Pesca e Alimentación, que artellan unha serie de medidas para a concesión de axudas económicas a labregos e gandeiros, con fondos procedentes do FEOGA sección Garantía, entendendo os recorrentes que estas medidas invadían as respectivas competencias exclusivas autonómicas en materia de agricultura e gandería, ao lle reservaren aquelas ao Estado tanto a tramitación das solicitudes coma a concesión e o pagamento das axudas.

A resolución do TC parte, en primeiro lugar dunha afirmación de principio xa recollida en sentencias anteriores,

"Ni el Estado ni las Comunidades autónomas pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de esa conexión comunitaria. La ejecución de los Convenios y tratados Internacionales en lo que afecte a la competencia de las Comunidades Autónomas no supone, como resulta evidente, atribución de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la Comunidad Autónoma (S.TC 252/1988, fundamento jurídico 2º)". ou que "en definitiva, la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que "no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario"

Polo demais, é precisamente este entendimento que do principio de autonomía institucional sostén o TXCE. Así, na sentenza do 2 de febreiro de 1982, diante do incumprimento por parte do Goberno belga dunha Directiva, e alegando este que o cumprimento do mandado comunitario era competencia das rexións, declarou o tribunal de Luxemburgo

"Que non se poden alegar disposicións, prácticas ou situacións do seu ordenamento xurídico interno para xustificar o incumprimento das obrigas derivadas das Directivas comunitarias".

Na mesma liña, declara no mesmo asunto o Advogado Xeral Sr. Capotorti:

"En xeral, hai que dicir que a execución de directivas a meio de actos normativos de carácter rexional é admisíbel do punto de vista comunitario, ao ser libre cada Estado membro de partillar como estimar oportuno as competencias normativas a nivel interno, mais a cuestión radica en que o Estado membro, calquera que for a súa estrutura, é responsábel fronte a Comunidade cando a execución só ten lugar para unha parte do seu territorio".

(S.TC 236/1991, fundamento jurídico 9º)".⁶⁶³

que en todo caso cómpre complementar con outro tipo de consideracións derivadas da competencia estatal do art.149.1º.3ª - relacións internacionais - e nomeadamente da función de garantía polo cumprimento dos Tratados e Convénios Internacionais a meio dos que se lle cedan a unha organización internacional competencias derivadas da Constitución e de garantía tamén polo cumprimento das resolucións emanadas destas organizacións, que lle atribúe ao Estado o art.93 CE, que obriga a unha interpretación conxunta das normas consituacionais e estatutárias atributivas ás CC.AA. de competencia exclusiva en materia de agricultura e gandería, con estas outras que asignan ao Estado funcións de garantía en materia de relacións internacionais e a respecto da Comunidade Europea.⁶⁶⁴

Esta é a grande especialidade que a xestión das axudas comunitárias presenta diante do suposto xeral de xestión autonómica das axudas establecidas polo Estado. Dupla tensión entre estes dous polos que non é tampouco exclusiva do sistema español de autonomías territoriais, como a doutrina ten posto de manifesto⁶⁶⁵.

- Dunha banda, o Estado ten, conforme co art. 149.1º.3ª CE, a competencia

⁶⁶³ Cfr., S.TC 79/1992, fdo. xco. 1º.

⁶⁶⁴ Cfr. sent. cit., fdo. xco. 1º *in fine*.

⁶⁶⁵ Vid. neste sentido, entre outros, MUÑOZ MACHADO, "La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea", en "Tratado de Derecho Comunitario Europeo", t. I, Civitas, Madrid, 1987, páx. 588 e ss. e ORTEGA, "El art. 93 de la Constitución como título estatal concurrente para la los supuestos de incumplimiento autonómico de las obligaciones comunitarias", na REDA nº 55, 1987, páx. 353 e ss., alén da obra xa citada de SORIANO, páx. 216 e ss.

exclusiva en materia de relacións internacionais, é dicir, o Estado é o único titular do *ius legationis* e, o que aos nosos efectos é máis importante, do denominado *treaty making power*, coerentemente co seu carácter de suxeito de Dereito Internacional. Como ordea a Constitución no seu art. 93 e se deriva tamén dos Acordos e Tratados internacionais ratificados polo Estado español, esta capacidade de celebrar Tratados internacionais ten como correlato necesario a responsabilidade do propio Estado polo cumprimento das obrigas derivadas dos mesmos. Isto envolve, para un Estado descentralizado como o español, segundo o art. 27 da Convención de Viena de Dereito dos Tratados, que "unha parte non poderá invocar as disposicións do seu Dereito interno como xustificación do incumprimento dun Tratado". Por tanto, e aínda que os Tratados celebrados afecten a materias que son de competencia das CC.AA., aquel segue a ser responsábel do cumprimento do mesmo, responsabilidade internacional que segundo habemos ver entende a doutrina maioritaria, semella esixir un certo apoderamento de facultades a nivel interno para o aseguramento deste cumprimento.

- Mais, doutra banda, se esta responsabilidade se instrumentar directamente através do monopólio polas instancias centrais da execución das obrigas internacionais, isto suporía facer tabula rasa do sistema constitucional e estatutario de repartimento competencial.

A solución que a esta aparente antinómia ofrece a S.TC 79/1992, do 28 de maio, non constitúe ningunha novidade por canto tiña sido xa adiantada pola doutrina: para esta sentenza, a execución do Dereito comunitario non é un título autónomo de competencias, unha materia á marxe das concretamente listadas

nos art. 148 e 149 CE e asumidas polas CC.AA. nos Estatutos correspondentes⁶⁶⁶, ponto de partida que envolve, como consecuencia lóxica⁶⁶⁷ que, como xa apuntamos, a execución do Dereito comunitario corresponda a quen - Estado ou CC.AA. - materialmente ostente a competencia a que as normas fagan referencia.

E tendo en conta estas consideracións, o TC subliña que a única diferenza dos conflitos de competencia que resolve a S.TC 79/1992 e os resolvidos noutras ocasións verbo de axudas en materia de agricultura e gandería establecidas polo Estado é que no caso daqueles, os recursos destinados para as axudas non son aportados por decisión do Estado, senón por decisión da CEE, que é quen regula o seu destino, contía e condicións de outorgamento. Mais, e posto que a CEE - polo que atinxe ao FEOGA-Garantía e de acordo co Regulamento CEE 729/1970 - mantén as súas relacións financeiras cos Estados membros, eses fondos intégranse nos Orzamentos Xerais do Estado, e sendo a competencia estatal discutida non a que abeire esta transferencia de recursos dende o FEOGA-Garantía, senón a que o Estado teña para artellar a xestión e proceder á execución administrativa desas axudas comunitarias, resulta que é perfectamente aplicábel toda aquela xurisprudencia constitucional relativa á regulación e á xestión das

⁶⁶⁶ Entendemento que, como dixemos, é común na doutrina internacionalista e administrativista española, tanto con relación ao Dereito comunitario como, en xeral, en relación coas "realizacións internacionais". Vid. por todos, GONZÁLEZ PÉREZ e PUEYO LOSA, "Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional", nas VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional: Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional", Santiago de Compostela, 1982, páx. 91 e ss.; PÉREZ TREMPES, "Comunidades Autónomas ...", cit., páx. 75 e 76; SORIANO, "Comunidades Autónomas ...", cit., páx. 216 e LORENZO JIMÉNEZ, "Comunidades Autónomas y FEOGA-Garantía ...", cit., páx. 333 e ss.

⁶⁶⁷ Entre outras como, v.gr., a de que non sexa precisa reserva estatutaria expresa neste sentido, por máis que apareza nalgúns Estatutos de Autonomía a asunción expresa da competencia de execución dos Tratados Internacionais ou dos actos das organizacións internacionais.

axudas consignadas polo Estado en materia de agricultura e gandería (95/1986, 96/1986, 101/1988, 145/1989, 188/1989 e 13/1992, entre outras)⁶⁶⁸, doutrina á luz da cal, coma sinala o propio TC

"... se han de resolver los conflictos de competencia planteados, sin perder de vista las peculiaridades de estos casos ni ignorar las exigencias interpretativas y de articulación del ejercicio de las competencias compartidas que resultan del art.93 CE ...".⁶⁶⁹

A aplicación desta doutrina xeral determina que para a xestión das axudas, "la Administración territorial ordinaria en el sector de la agricultura y la ganadería debe ser la de las Comunidades Autónomas"⁶⁷⁰, a salvo das reservas de execución que a prol do Estado resulten, á parte de pola aplicación da doutrina xeral exposta infra, das peculiaridades das axudas do FEOGA que determinan:

- A necesidade de que a respecto dalgunhas axudas para as que se asigna ao Estado español unha cifra máxima de ECUs e para evitar que se sobarde esta contía, a resolución dos expedientes de axuda se atope centralizada nun órgano do Estado⁶⁷¹, xa que neste caso - cos condicionamentos anteditos - resulta difícil

⁶⁶⁸ Un resumo desta doutrina na S.TC 13/1992 de 6 de febreiro, fdto. xco. 4º.

⁶⁶⁹ Cfr., fdto. xco. 2º *in fine*.

⁶⁷⁰ Cfr. S.TC 79/1992, fdto. xco. 4º.

⁶⁷¹ E tendo en conta que o propio TC non desbota a posibilidade de acadar ese obxectivo por outras vías, poisque

"No corresponde a este Tribunal (...) diseñar cuál sea la fórmula precisa preferible para la articulación de las competencias del estado y de las Comunidades Autónomas en casos en que, como aquí se trata, están abocados a una necesaria colaboración". (Cfr. fdto. xco. 4º).

aplicar o principio xeral de reparto dos fondos entre as CC.AA. competentes.⁶⁷² establecido na S.TC 13/1992. Mais isto non supón privar ás CC.AA. do resto das funcións - recepción de solicitudes, verificación dos datos, tramitación, liquidación ou pagamento das axudas e actividades de inspección ou control - que lle corresponden en canto titulares da competencia executiva na materia.

- E polo que atinxe ao pagamento - que algunhas das normas estatais de aplicación dos Regulamentos CEE que establecen as axudas centralizan no SENPA - a conclusión que tira o Alto Tribunal é a de que sendo este un acto de execución instrumental a respecto do acto verdadeiramente substantivo - o de concesión da axuda, é dicir, o recoñecemento singularizado do dereito a percibí-la - non resulta contrario á orde competencial que sexa o órgano ao que corresponda

⁶⁷² O reparto dos fondos, segundo o TC, podería

"... perjudicar la eficacia plena de la medida que consistiría en la máxima utilización potencial del montante global de los recursos comunitarios asignados al Reino de España para cada tipo de ayuda. O bien se podría resentir la igualdad entre los posibles beneficiarios de las ayudas, que podrían acceder o no a ellas, en igualdad de condiciones, dependiendo del número de solicitudes formuladas en su respectiva Comunidad Autónoma". (S.TC 79/1992, fdo. xco. 4º).

Porén, o propio TC ao interpretar estas excepcións non as entende dun xeito absoluto senón que - e por máis que neste punto sexa imprescindible certa discrecionalidade - as condicións previstas (asegurar a plena efectividade das axudas dentro da ordenación básica do sector, garantir as mesmas posibilidades de obtención de para todos os destinatarios en todo o territorio do Estado, evitar o sobardamento da cantidade global dos fondos destinados ao sector) han de resultar insalváveis, poisque noutro caso, e como advirte a S.TC 106/1987 xa citada, as dificultades de orde técnica que poidan existir para levar a cabo a xestión descentralizada, non poden servir de excusa para negar ás CC.AA. o exercicio da súa competencia, senón que obrigan ao establecemento de instrumentos de colaboración entre o Estado e as CC.AA.

Para algunhas das axudas comunitarias das analizadas na sentenza - caso das primas ás vacas nodrizas - non hai limitación orzamentaria para os eu outorgamento, de xeito que se non pode alegar a excepción correspondente como lexitimadora da xestión estatal. Para as demais que si teñan de observar esta limitación, o máis correcto sería a subscripción de convénios entre o Estado e as CC.AA, iniciativa que o Estado pode tomar como consecuencia da función de garantía que lle confire o art. 93 CE, nun eido no que xa se teñen dado algúns pasos (en materia de vixilancia das axudas outorgadas con cargo aos fondos estruturais, en materia de comunicacións á Comisión aos efectos do art. 93 Tr.CEE, etc.). Para unha exposición xeral da tipoloxía das axudas estruturais comunitarias, vid. LORENZO JIMÉNEZ, op. cit., páx. 330 a 333.

a decisión o que realice o pagamento, aínda que recoñece que

"... puedan arbitrarse otras fórmulas distintas, sobre cuyo carácter más o menos acertado o ventajoso no corresponde pronunciarse a este Tribunal...".⁶⁷³

Doutra banda, no referente ao control financeiro dos perceitores de subvencións comunitárias, esta é, como xa vimos unha función das inseridas na competencia autonómica de execución. Por tanto, en liña de principio, e na medida en que as CC.AA. sexan competentes para xestionar as axudas estruturais comunitárias, serán tamén competentes para realizar o devandito control financeiro.

Porén, a práctica neste ámbito leva ao establecemento de procedimentos de control conxuntos entre o Estado e as CC.AA. xestoras, por canto a necesidade, finalidades e efectos deste control veñen determinadas por normas comunitárias⁶⁷⁴ do cumprimento das cais, como xa sabemos, é responsábel o Estado.

Esta solución ven xa prevista na nova regulación das axudas e subvencións públicas dos art. 18 e 81 e 82 da LXOrz., introducidos pola Lei de Orzamentos Xerais do Estado para 1991. Con efecto, o art. 18 citado dispón que "canto ás Sociedades mercantís, Empresas, Entidades e particulares por razón das subvencións correntes, créditos, avais e demais axudas (...) concedidas con carácter (...) a fondos da Comunidade

⁶⁷³ Cfr., fdto. xco. 5º *in fine*.

⁶⁷⁴ Basicamente, os Regulamentos CEE 4045/89 e 595/91, ambos e dous do Consello.

Europea, o control de carácter financeiro poderá exercer-se na forma que se tiver establecido ou se establecer en cada caso, con independencia das funcións interventoras que se regulan na presente Lei" (alínea 1ª). Engade este art. 18, na sua alínea 2ª, que "Nas axudas e subvencións financiadas total ou parcialmente con carácter a fondos comunitarios, a Intervención Xeral da Administración do Estado será o órgano competente para establecer, de acordo coa normativa comunitaria e nacional vixente, a necesaria coordinación de controis, mantendo, a estes sóos efectos, as necesarias relacións cos órganos correspondentes das Comunidades europeas, dos Entes territoriais e da Administración do Estado".

O art. 81.2ª.c) do mesmo corpo legal, prevé que a regulación da sección 4ª da LXOrz. - "axudas e subvencións públicas" -, serán de aplicación, en defectos de normas especiais, ás "subvencións ou axudas financiadas, en todo ou en parte, con fondos da Comunidade Económica Europea".

Finalmente, "No relativo ás subvencións e axudas xestionadas por Entes territoriais, poderán establecer-se, a meio de convenio coa Administración do Estado, órganos específicos para o seguimento e avaliación daquelas", conforme coa previsión do art. 81.11ª LXOrz.

Partindo deste marco xenérico, a práctica recente no ámbito da inspección e control das axudas estruturais comunitarias, ten ido decorrendo por alveos cooperativos, através do establecemento negocial de órganos e procedimentos de control conxuntos entre a Administración do Estado e as autonómicas competetentes para a xestión. Como exemplo, o Convenio de colaboración entre a Secretaria de Estado de Facenda e a Conselleria de Economía e Facenda da

Comunidade para a coordinación de controis sobor de fondos comunitários⁶⁷⁵.

No limiar deste convénio fai-se mención expresa do marco legal antes referido, así como da normativa comunitária aplicábel, dicendo-se que a execución dos controis sobor das subvencións e axudas financiadas total ou parcialmente con fondos comunitários, "ha de se levar a cabo tanto pola Administración Central do Estado como pola das Comunidades Autónomas en función das súas respectivas competencias", engadindo-se que teñen "competencia xenérica para a súa execución as Intervencións Xerais respectivas, e competencia específica, en relación a cada liña de axuda, os órganos competentes para a xestión e inspección da mesma". A Intervención Xeral do Estado corresponde-lle, ao abeiro do art. 156.1ª CE, a coordinación dos controis estatais e autonómicos en materia de axudas comunitárias, tal e como dispón o art. 18.2ª LXOrz., correspondendo a realización material do control en canto que inspección financeira ao ente competente para a xestión, é dicer, as CC.AA. Esta coordinación estatal realiza-se através de diferentes instrumentos e técnicas:

- Un Plano Nacional de Control⁶⁷⁶ sobor dos beneficiários de axudas e subvencións comunitárias, axeitado ás directrices comunitárias de control. Neste Plano Nacional integráran-se os autonómicos, neste caso o elaborado pola Comunidade Foral de Navarra. Os planos autonómicos de control elaborarán-se

⁶⁷⁵ Publicado no BOE do 15 de xaneiro de 1993, a meio de Resolución da Secretaría Xeral de Planeamento e Orzamentos.

⁶⁷⁶ A figura dos Planos de Auditorias, preve-se como modo normal de exercicio do control financeiro pola Intervención Xeral do Estado no art. 17.3ª LXOrz., relativo ao control financeiro que sobor dos Servizos, Organismos autónomos, Sociedades e demais entes públicos exerce a Intervención Xeral do Estado, que a ese fin "elaborará un plano anual de auditorias" no que se irán incluíndo a totalidade daqueles entes.

con carácter previo ao Plano Nacional, e "abranguerán os controis a realizar no exercicio en relación a cada fondo comunitario, distribuídos por programas operativos ou sectores, liñas de axuda, contías de axuda e órgano xestor das mesmas, formulando-se, no seu caso, de acordo cos modelos establecidos pola Comisión das Comunidades Europeas" (alínea 1ª, parágrafo 2º). A estes efectos, establececen-se deberes de información recíprocos para facilitar a elaboración de cadanseu plano polas Administracións colaboradoras e máis para o cumprimento da normativa comunitaria: dunha banda, "a Intervención Xeral do Estado comunicará á Intervención Xeral da Comunidade Foral as directrices comunitarias, a efectos da formulación dos planos, así como do Plano Nacional de control, no cal integrará os establecidos pola Comunidade Foral" (alínea 1ª, parágrafo 3º), e da outra "a Intervención Xeral da Comunidade Foral comunicará á do Estado os planos de controis coa debida antelación, para o cumprimento do establecido no Regulamento CEE 4045/89, do Consello, e demais normativa comunitaria aplicábel, e para a elaboración dos planos nacionais" (alínea 1ª, parágrafo 4º).

- Establecemento de procedimentos de control homoxéneos: "As Intervencións Xerais do Estado e da Comunidade Foral comunicarán-se mutuamente os procedimentos e programas de auditoria e control utilizados e promoverán a súa homoxeneización a fin de asegurar o establecemento de mínimos comúns de control e igualdade de tratamento cara o administrado. A estes efectos a Intervención Xeral da Administración do Estado comunicará á da Comunidade Foral cantas directrices, orientacións e recomendacións se acorden polos órganos da Comisión Europea en relación á materia" (alínea 2ª, parágrafos 1º e 2º).

- Establecemento de canles estables de comunicación entre ambas Administra-

cións, no referente á iniciación por unha delas de procedimentos de control nos que se dea a participación das dúas Administracións⁶⁷⁷, do resultado dos controis realizados⁶⁷⁸ e das irregularidades detectadas⁶⁷⁹ (alíneas 3ª, 4ª e 5ª).

⁶⁷⁷ Alínea 3ª do Acordo, conforme coa cal:

"As Intervencións Xerais do Estado e da Comunidade Foral comunicarán-se mutuamente, previamente ao seu inicio, os controis a realizar a iniciativa das mesmas no territorio da Comunidade, sobor de nebeneficiários de axudas en que se dea participación na xestión de ambas e dúas Administracións.

Funcionários de cada Intervención Xeral, poderán participar á súa propia iniciativa nos referidos controis a iniciativa doutra Intervención Xeral.

Neste caso, o control realizará-se por unha única equipa de control, na que se integrarán os funcionarios de ambas e dúas Intervencións Xerais e, no seu caso, dos demais órganos competentes, baixo dirección conxunta de quen ao efecto designaren ditas Intervencións, actuando cada unha delas a virtude das súas propias competencias.

En todo caso, a Intervención Xeral do Estado e da Comunidade Foral, facilitarán-se mutuamente a información dispoñible e necesaria para a execución dos controis aos que se refire a presente estipulación".

⁶⁷⁸ Alínea 4ª, de acordo coa que:

"As Intervencións Xerais do Estado e da Comunidade Foral comunicarán-se mutuamente os resultados máis importantes dos controis realizados por ambas e e dúas Administracións no territorio da Comunidade en execución dos planos a que se refire a estipulación primeira do presente convenio e, en especial, os posibles riscos de fraude detectados.

A Intervención Xeral da Comunidade Foral comunicará os ditos resultados á Intervención Xeral da Administración do Estado coa debida antelación, para que esta poida proceder á elaboración de informes sobre a execución dos Planos Nacionais e remesar os mesmos á Comisión da Comunidade Europea en cumprimento da normativa aplicábel".

⁶⁷⁹ Alínea 5ª do Convénio, a cuxo teor:

"A Intervención Xeral da Comunidade Foral comunicará á do Estado, a efectos do cumprimento das obrigas establecidas no Regulamento (CEE) 595/91, do Consello, e na normativa comunitaria relativa aos fondos estruturais, os casos de irregularidades detectadas nos controis realizados, así como os procedimentos establecidos para a súa prevención, persecución e recuperación das somas indebidamente pagadas. Ditas comunicacións realizarán-se en forma e prazo que permita o cumprimento do sinalado pola referida normativa.

A Intervención Xeral do Estado procederá a cursar á Comisión ditas comunicacións, conxuntamente coas relativas aos demais órganos implicados nos controis nacionais e comunicará á Intervención Xeral da Comunidade Foral as decisións, orientacións e recomendacións das institucións comunitarias en relación á materia e aos tipos de irregularidades detectadas nos controis nacionais".

- Fornecemento de asistencia técnica, a través da formación na Escola de Facenda Pública de funcionarios da Comunidade Foral ou da participación de membros da Administración do Estado nos cursos que se programen pola Administración navarra, en materia de control de fondos comunitarios (alínea 6ª).

- Previsión de órganos de composición paritaria para o seguimento do previsto no convenio, competente tamén para a resolución das diverxencias que se produzan na execución do mesmo (alínea 7ª).

V. EXCEICTIONS: RESERVAS DE EXECUCION A PROL DO ESTADO.

Xa vimos como na própria S.TC 95/86⁶⁸⁰, ao tempo que se establecía a competencia xeral das CC.AA. para a execución das medidas de fomento, fixéban-se tamén unha serie de excepcións:

"La gestión por el Estado de dichas medidas o, dicho de otro modo, la reserva a órganos estatales de las actividades de ejecución orientadas al otorgamiento de los préstamos y ayudas económicas previstas en la ley, sólo será constitucionalmente admisible si (...) la gestión centralizada de esos incentivos económicos resultase imprescindible para (a) asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector⁶⁸¹, (b) garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio del Estado y (c) siendo al mismo tiempo, un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de

⁶⁸⁰ Recollendo en certo modo as teses adiantadas polos Maxistrados Rubio Llorente e Tomás y Valiente no voto particular á S.TC do 7 de abril de 1983, no que, referindo-se á competencia estatal sobre as bases do réxime xurídico das Administracións Públicas, consideran que

"Lo que no cabe hacer, sino en supuestos muy limitados y excepcionales, es admitir que la competencia sobre bases o sobre legislación básica incluye también la competencia de simple ejecución. Puede ser ello así cuando el acto de ejecución afecta directamente a intereses de diversas Comunidades Autónomas (sentencias números 1/1982, 8/1982 y 44/1982), o bien, pero ésta es una excepción que juega en ambos sentidos, cuando una situación de urgencia obliga al poder público que ha tenido conocimiento de la misma a actuar directamente para evitar daños irreparables (sentencia número 16/1982)".

Vid. neste sentido o estudo que destas reservas estatais de execución realiza GARCIA DE ENTERRIA - cfr., "La ejecución autonómica de la legislación del Estado", en "Escritos sobre autonomías territoriales", cit., páx. 195 a 199 --, analizando un por un cada un destes supostos xerais: alzanzo supraterritorial da execución, situación de necesidade e urxencia e, finalmente, cando "non resulta separábel a normación dunha materia atribuída ao Estado e a súa execución".

⁶⁸¹ Mostra da recepción da doutrina da subvención-medida.

destinarse al sector⁶⁸².

Este "test" recólle-se noutras varias sentencias, caso da S.TC 188/89, que no seu fundamento xurídico 7º sinala os supostos excepcionais que son quen de lexitimar a xestión centralizada das axudas e que serían os seguintes:

- Garantir a plena efectividade das medidas de fomento.
- Asegurar a posibilidade de disfrute e obtención das axudas polos seus destinatarios en todo o territorio estatal⁶⁸³.

⁶⁸² Cfr. fundamento xurídico 5º. Outras excepcións á potestade xeral autonómica de execución de normas estatais alegadas polo Estado, foron, v.gr., a da necesaria reserva a prol do Estado dalgunhas facultades tipicamente executivas, para este poder legislar con "coñecemento de causa". No eido da metroloxía - competencia estatal de lexislación, competencia autonómica de execución -, unha alegación neste sentido do Avogado do Estado foi claramente rexeitada pola S.TC 100/1991, negando o Alto Tribunal que

"... la existencia de unas competencias estatales de legislación obligue - como se dice - a la permanencia en el ámbito del Estado de algunas facultades de ejecución para poder legislar "con conocimiento", o para "coordinar" las Administraciones Públicas implicadas".

Acrescenta o Alto Tribunal que

"Esta argumentación no encuentra apoyo institucional alguno y, sin perjuicio de las competencias ejecutivas que el Estado ostenta en las Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en la materia, existen en nuestro ordenamiento jurídico medios de relación suficientes y de información recíproca entre las Administraciones Públicas que hacen posible un buen uso de la técnica normativa sin necesidad de transgredir las reglas de deslinde competencial. Tampoco puede decirse, como alega el Abogado del Estado que sin estas competencias desaparecería 'completamente' la Administración periférica, pues su subsistencia, ciertamente prevista por la Constitución (art. 141 y 154) no justifica, en modo alguno, alterar la distribución de competencias realizada por la Constitución y los Estatutos de Autonomía".

Para unha exposición da xurisprudencia constitucional relativa á distribución de competencias en materia de metroloxía, vid. CONDE i CASTEJON e PEREZ i VELASCO, "Nota sobre las sentencias del Tribunal Constitucional 100/1991 y 236/1991, relativas a la metrología", en "Autonomías", nº 15, 1992.

⁶⁸³ E dicir, a supraterritorialidade necesaria da xestión das axudas para a súa efectividade. Acerca desta supraterritorialidade, afirma GARCIA DE ENTERRIA, recollendo doutrina constitucional anterior, que "unha cuestión que na súa propia realidade indivisible afecta a varias Comunidades Autónomas non pode ser resolvida por unha só delas sen interferir nos intereses das demais. Por iso, o propio TC ten formulado unha doutrina máis xeral, que pode inducir-se doutras alineas do art. 149.1º da Constitución (así, os números 20, 21, 22 e 24; tamén o art. 145.2º), segundo a cal, como principio, "a consecuencia

- Evitar que se sobarde a contía global dos fondos destinados ao efecto.
- Cando esa xestión centralizada resulte esixíbel para regular as condicións básicas que garantan a igualdade á que fai referencia o art. 149.1º.1ª CE⁶⁸⁴.

Son estas condicións de carater alternativo ou cumulativo? Mália semellar na redacción dos parágrafos transcritos do TC, que as devanditas condicións han de concorrer conxuntamente, o certo é que na aplicación que delas fai o Alto Tribunal, xa dende a propia S.TC 95/86⁶⁸⁵, esta concorrência cumulativa non se esixe, o que é coerente coa propia doutrina TC se reparamos en que cada unha das condicións, ou ben é manifestación dunha competencia estatal - ex art. 149.1º.1ª CE - ou ben é froito da doutrina das "axudas-medida", o que de por sí abonda para xustificar o desprazamento das CC.AA. da execución, considerándoa como un elemento esencial e directamente ordenado ao acadamento do fin de interese xeral procurado.

dos intereses supracomunitarios fica confiada aos órganos do Estado" en todos os casos (sentencias do 22 de decembro de 1981 e 28 de xaneiro de 1982), segundo solución común dos sistemas federais e rexionais (cfr., "La ejecución autonómica ...", cit., páx. 196 e 197).

Con relación á supraterritorialidade como xustificante da xestión estatal, cómpre ter en conta a advertencia que o TC realiza na S.TC 146/1992, do 16 de outubro, a respecto das facultades estatais de xestión recollidas na LIR de 1985:

"Es precisamente este sentido, por sí mismo supraautonómico, el único que le otorga legitimidad constitucional (...), tal legitimidad se interrumpe en el momento mismo en que la actuación supraterritorial deja de ser el modo imprescindible de la actuación pública" (fdto. xco. 1º).

⁶⁸⁴ Condición que non deixa de ser unha simple reiteración da segunda.

⁶⁸⁵ Na que xustificou a xestión centralizada dos empréstitos outorgábeis polas entidades financeiras privadas aos agricultores novos, con base na garantía dun disfrute e posibilidades de obtención igual en todo o territorio do Estado e como meio de escudir o sobardamento da contía global destinada polo Estado a esa liña de crédito

Reparar tamén que en dúas recentes Ss.TC - a 13/1992 de 6 de febreiro e a 79/1992 de 28 de maio - indican que a procedencia en cada caso desta xestión centralizada, haberá de aparecer "razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate", o que supón unha limitación adicional á liberdade do lexislador estatal á hora de residenciar a xestión en órganos centrais.

VI. ESPECIAL REFERENCIA A XESTION DOS PLANOS ESTATAIS DE RECONVERSION OU REESTRUTURACION DE SECTORES ECONOMICOS.

1. INTRODUCCION. DOCTRINA XERAL DO TC: A XESTION DOS PLANOS DE RECONVERSION COMA TAREFA COMUN DO ESTADO E DAS CC.AA.

Especiais problemas prantexan as competencias autonómicas de execución, cando se refiren a medidas de fomento establecidas polo Estado no marco de planos de reconversión ou reestruturación de sectores económicos⁶⁸⁶.

⁶⁸⁶ Subliñar que a reestruturación de sectores económicos, máis se instrumentar as máis das veces a meio de medidas de fomento, é unha materia suxeita a un réxime competencial diferente do "fomento do desenvolvemento económico da C.A." ao que fai referencia o art. 148.1º.13º CE. Así, na S.TC 33/84, co gallo de varios conflitos de competencia prantexados polo goberno do Estado contra de dúas Ordes da Consellería de comercio, industria e turismo do goberno basco que regulaban unha serie de axudas para a transformación de buques de pesca de baixura en conxeladores, omitindo calquera referencia á necesaria autorización estatal para a transformación, xa que a transformación do buque enmárcase na competencia do Estado de ordenación do sector pesqueiro, o que lle autoriza para adoptar medidas de transformación ou reestruturación de sectores económicos, dentro das caís teñen que se exercitar as correspondentes competencias autonómicas de desenvolvemento e execución. Nembargantes, a S.TC 33/84, introduce unha matización importante: no exercicio da súa competencia, a CAPB podería autorizar ou non aqueles expedientes que "desde el punto de vista de la competencia estatal pudiesen serlo".

Aos "planos e programas conxuntos entre o Estado e as Comunidades Autónomas", como instrumento de colaboración, fai referencia o MAP no seu "El Estado autonómico" (MAP, Madrid, 1993, páx. 139 e ss.). Segundo esta publicación, os requisitos destes planos ou programas conxuntos serían:

"1. Existencia duns obxectivos definidos e previstos simultaneamente polas Administracións estatal e autonómica.

2. A existencia dunhas actividades previstas e levadas a cabo simultaneamente por ambas e dúas Administracións.

3. A existencia dun financiamento conxunto a cargo do Estado e das Comunidades Autónomas.

4. A existencia duns mecanismos de seguimento e de avaliación nos que

Nestes casos, o TC non afirma sen máis o principio xeral examinado supra da competencia autonómica de execución das medidas de fomento, establecidas polo Estado, senón o de que na execución dos planos o Estado non pode estaren ausente ao supór a mesma o exercicio de competencias indubidábelmente estatais, especialmente cando parte das empresas a reconverter forman parte do sector público estatal e cando pola dimensión e caracteres de certos sectores en reconversión, cómpre unha acción de conxunto que atinxa a tanto a CC.AA. con competencias para a execución dos planos como a CC.AA. que non teñen a mesma competencia, correspondendo logo esta, no seu territorio, ao Estado⁶⁸⁷.

participen tanto a Administración do Estado como a das Comunidades Autónomas.

5. Adopción dun Acordo multilateral no que formalicen os compromisos de colaboración das partes. Estes Acordos poden daren lugar á subscripción de Convénios de Colaboración.

6. Realización material, por parte de cada unha das Administracións participantes, das actividades que lles corresponda realizar.

7. Mantemento de reunións periódicas de seguimento e avaliación dos obxectivos e actividades previstas, que permitan a modificación e adaptación do plano ás novas necesidades".

Os planos conxuntos que derivan destas esixencias teñen, como se ve, base negocial, non veñen unilateralmente impostos polo Estado - p.ex, os Acordos e subseguintes Convénios subscritos entre o Estado e as CC.AA. para a execución do Plano de Vivendas -. Por tanto, o caso dos planos de reconversión analizados pola S.TC 29/1986, ou dos derivados da execución da LIR de 1985 non se acaen a este esquema. Con todo, o que sí sería desexábel é que a actuación conxunta en ámbitos materiais nos que o Estado e as CC.AA. partillen competencias, se ordene negocialmente e non unilateralmente polo Estado através, como habemos de ver, do exercicio de títulos competenciais que, cando menos, son dubidosos. Esta sería, para nos, unha das principais consecuencias da vontade de afondamento no principio de colaboración, afirmado polo TC como presuposto para o bon funcionamento do Estado autonómico, plasmada nos Acordos autonómicos do 28 de febreiro de 1992.

A inexcusabilidade da colaboración neste eido da actuación conxunta entre o Estado e as CC.AA., ven mesmo afirmada na S.TC 146/1992, do 16 de outubro, resolutoria do recurso de inconstitucionalidade presentado polo Goberno galego contra determinados preceitos da LIR. Con efecto, sinala o fundamento xurídico 1º desta sentenza que as competencias autonómicas de desenvolvemento e execución das accións de fomento adoptadas polo Estado para dar cumprimento ao disposto no art. 138.1ª CE, só poderán actualizar-se na medida en que non se poña en risco a orientación unitaria que debe presidir o outorgamento destas axudas, por máis que

"La inevitable limitación que así resulta para las competencias autonómicas de desarrollo y ejecución se ha de equilibrar, no obstante con una apertura de los órganos o procedimientos legalmente establecidos a la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cooperación que constituye el método conveniente de actuación en nuestro Estado compuesto en muchos casos (S.TC 13/1992, fundamento jurídico 2º) y que deviene inexcusable, desde luego, en la ejecución de regulaciones del tipo de las que aquí se enjuicia".

⁶⁸⁷ Razonamentos tirados da xa citada supra S.TC 29/86, fundamento xurídico 5º.

Xa que logo, dacordo con esta doutrina TC⁶⁸⁸, a execución dos planos de reconversión é unha "tarea común" do Estado e máis das CC.AA. competentes, ao esixir una "confluencia de competencias estatales y autonómicas, para conseguir un objetivo común". Máis concretamente, este carater concorrente das competencias estatais e autonómicas de execución, a seren exercidas en réxime de "responsabilidade común", determina a necesidade de recoñecer participación autonómica nos órganos xestores dos programas reconversores. Mais, cal é o mínimo desta participación autonómica?

- En primeiro lugar, dacordo coa xurisprudencia do TC, cómpre que o propio lexislador estatal estableza expresamente esta participación autonómica e os criterios, aínda xerais, de artellamento orgánico da mesma, xa que non abonda con dicir que a lei estatal, máis non regular esta participación autonómica, a permite implícitamente, xa que

"no siempre es fácil deducir una interpretación conforme a al CE y a los EE.de AA. en este sentido, ya que ni la CE ni los EE.de AA. establecen criterios seguros para determinar cuántas y cuáles CC.AA. deben estar representadas y menos aún, en qué órganos y de qué forma⁶⁸⁹", até o punto de que a ausencia de participación das CC.AA. "constituye una vulneración del orden constitucional y estatutario de competencias"⁶⁹⁰.

⁶⁸⁸ Cuxa exposición faremos seguindo basicamente a S.TC 29/86.

⁶⁸⁹ S.TC 29/86, citada pola S.TC 199/89.

⁶⁹⁰ Idem nota anterior. Na S.TC 199/89, fundamento xurídico 3º, dí-se que o que se discute "no se refiere al quantum de la participación autonómica en la tramitación de la resolución impugnada", senón a determinar se, conforme ás competencias de execución da CAG, ven esixida a presenza das CC.AA. nos órganos establecidos para a execución do plano que o Estado establecer. Dicer que a devandita S.TC resolvía un conflito positivo de competencias prantexado pola xunta da Galiza contra da Resolución de 26 de novembro da Dirección Xeral de Industrias Siderometalúrxicas e Navais do Mº de Industria e Enerxía español, aprobando o programa de reconversión presentado pola E.N. Astano do Ferrol, con base na competencia de da CAG en materia de execución dos planos de reestruturación establecidos polo Estado ex art. 30.I.7º EAG.

- Mais, afirmada polo TC español esta necesidade de participación autonómica nos órganos de execución dos planos reconversores, o alto Tribunal non entra a sinalar a medida precisa en que esta de se dar para non incorrer na enriba sinalada vulneración do bloque da constitucionalidade. Conforme coa súa declaración de que o lexislador estatal ten que prever en todo caso a participación autonómica e máis o artellamento orgánico da mesma, o TC entende que

"una vez prevista legalmente aquella participación (...) no puede asegurarse a priori, salvo que resulte del propio texto legal, que la representación autonómica en su conjunto se concibe como marginal, lo que habrá que analizar en cada caso por relación a los RD de reconversión".⁶⁹¹

2. A LEI 50/85, DE INCENTIVOS REXIONAIS.

O sistema inaugurado pola lei de incentivos rexionais de 1985 - cuxos programas de execución podemos considerar como verdadeiros planos de reestruturación de sectores económicos -dá-nos a medida de como o lexislador estatal prevé esta participación autonómica nos órganos xestores do devandito sistema, que ven substituír ao conxunto de medidas reconversoras composto basicamente polo RD-L 8/83 e a lei 27/84:

- En primeiro lugar, o **Consello Reitor** - que dacordo co art. 4.1º da lei e 18 do regulamento "é o órgano encargado de promover as actuacións estatais en materia de incentivos rexionais, de velar pola coordinación destes incentivos cos restantes instrumentos da política de desenvolvemento rexional e, aos efectos do

⁶⁹¹ Idem nota anterior.

estabelecido no art. 3.2º da presente lei, coas axudas sectoriais de incidencia rexional"-, ten por membros permanentes só a representantes da administración do Estado, se ben se lle recoñece participación á Comunidade Autónoma afectada na proposta de concesión de incentivos rexionais, proposta que pode facé-la ben directamente o Consello Reitor, ben a meio de grupos de traballo constituídos no seu seo⁶⁹².

Asemade, o art. 19 do Regulamento prevé a constitución de **comisións** no seo do Consello Reitor⁶⁹³, que atenderán a "aspeitos singulares de áreas ou zonas determinadas", asignándo-se-lle representación ás CC.AA. "cando se analizar cuestións que as atinxan directamente".

Alén do dito, os grupos de traballo intégran-se por un presidente - cal é o director xeral de incentivos rexionais ou persoa en que este delegue -un número variábel de vogais - representantes da C.A. atinxida e dos departamentos ministeriais competentes por razón da materia - e máis un secretario - un funcionario da D.X. de incentivos rexionais. Tanto estes coma as comisións criadas no seo do Consello reitor, están organizadas pola D.X. de incentivos rexionais⁶⁹⁴.

Con estes datos podemos concluir que a participación que ás CC.AA. se lles recoñece no Consello Reitor é ben limitada e non semella respostaren ao

⁶⁹² E dentro dos cais é onde se lles recoñece ás CC.AA. afectadas aquela participación. Nembargantes, a propia constitución destes grupos de traballo semella ser unha decisión discrecional do propio Consello Reitor.

⁶⁹³ E, coma no caso dos grupos de traballo, tamén con caraiter potestativo.

⁶⁹⁴ Ver os art. 21 e 22 do regulamento da lei de incentivos rexionais.

carácter de "tarefa común" co que o TC español califica a execución destes planos reconversores, e nen tan siquiera se cumpre con aquela finalidade declarada na E. de M. da lei 50/85 de consideraren explícitamente "a nova organización territorial do Estado" no sistema de incentivos rexionais por ela inaugurado. Se reparamos en que tanto as comisións como os grupos de traballo son órganos colexiados, a aplicación da LPA⁶⁹⁵ fará que a participación nos mesmos das CC.AA. - limitada a un só membro -, non sexa nunca decisiva fronte aos varios representantes cos que a administración do Estado conta nos mesmos.

- Canto ás funcións das CC.AA. ás que fai referencia o art. 23 do regulamento, tamén ningunha destas ten un carácter decisório⁶⁹⁶, salvo polo que atinxe á "declaración do cumprimento de condicións e encetar e tramitar, no seu caso, o expediente de incumprimento". Verbo das Zonas Industriais en Declive, as Comisións Xestoras - grupos de traballo específicos criados para as mesmas - haberán de outorgar o seu acordo ao nomeamento feito polas CC.AA. dos membros das "oficinas especializadas" radicadas no territorio da ZID e dependerán orgánicamente da C.A., se ben actuando como órgano executivo da Comisión Xestora no desenvolvemento das funcións que no art. 23.1º do regulamento se lle recoñecen ás CC.AA.

Polo tanto, funcións meramente administrativas, non decisórias ou que, en palabras do avogado representante do Goberno basco na S.TC 186/88, converten

⁶⁹⁵ Cfr. art. 12.

⁶⁹⁶ Cómpre, porén, termos en conta a relevancia que a participación orgánica das CC.AA. no procedemento, ten aos efectos de "modular" a decisión estatal: cando esta se afaste dos termos do informe da administración autonómica, haberán de se expór os motivos deste afastamento, conforme ao art. 43.1º LPA. Neste sentido, vid. E. Malaret, "Régimen jurídico administrativo de la reconversión industrial", páx. 327 e 328.

ás CC.AA. en "simples buzones, en ventanillas ante las que presentar solicitudes en caso de delegación del ministerio"⁶⁹⁷, tal e como ocorre no sistema de incentivos rexionais:

a) A concesión dos incentivos efetuará-se polo Ministério de Fazenda ou pola Comisión Delegada para Asuntos Económicos - cando o investimento aprobado sobarde o millón de pesetas -, se ben a presentación das solicitudes fará-se perante o órgão competente da C.A.⁶⁹⁸

b) Canto ao pagamento e liquidación das subvencións, a presentación da documentación fará-se tamén perante o órgão competente da C.A., mais a aprobación dos expedientes individualizados de gasto para cada un dos proxectos - aprobación á que se submete a concesión dos incentivos rexionais -, correspóndelle ao Mº de Fazenda ou Comisión Delegada do Governo no seu caso⁶⁹⁹.

c) A comprobación da execución do proxecto conforme as condicións esixidas fará-a a C.A. - sen perxuizo da vixiáncia exercida pola D.X. de incentivos rexionais da axeitada aplicación das axudas -, remitindo o correspondente informe

⁶⁹⁷ No mesmo sentido manifesta-se Alfonso Utrilla de la Hoz, no seu traballo "Una nota sobre la regulación normativa de los incentivos regionales", publicado na RDF e HP nº 195-196, na páxina 720 do cal conclúe que "as competencias reservadas ás CC.AA. non van moito máis aló das funcións de consulta e administración dos proxectos promocionábeis, sen establecer canles de coordinación xeral da política de incentivos rexionais co conxunto das autonomías en foros de discusión e análise permanente, cunha maior utilización do Consello de Política Fiscal e Financeira ou outros órganos criados ao feito. E certo que a falla dun marco, totalmente perfilado de competencias en materia de política rexional por parte da CEE, dificulta a coordinación coas CC.Aa., mais cómpre, para acadar unha maior eficacia na práctica das medidas incentivadoras, unha actuación máis directa das mesmas".

⁶⁹⁸ Ex art. 24 e 27 do regulamento.

⁶⁹⁹ Cfr. art. 30 do regulamento.

á devandita D.X., que é a quen corresponde liberar os avais e demais garantías esixidas. Tamén é competencia da devandita D.X. a determinación - no caso de incumprimento - das causas e alcance do mesmo, instando no seu caso á C.A. a iniciación do expediente de incumprimento das súas obrigas por parte do beneficiario ou de modificación do proxecto no caso de non lle for o incumprimento imputábel a aquel.

Polo que atinxe ao expediente de incumprimento, este iniciará-se pola C.A. a instancias da D.X. de incentivos rexionais, e tras das alegacións do beneficiario ou decorrido un prazo de 15 días sen se realizar, a C.A. remesará as actuacións "xunto coa súa proposta ao Mº de Facenda para que adopte a resolución que proceda"⁷⁰⁰.

d) A potestade sancionatoria na materia exercerán-na tamén órganos da administración estatal, de acordo co art. 36 do regulamento.

En definitiva, compadécese esta cativa participación autonómica coa supra citada xurisprudencia TC relativa á execución dos planos de reconversión?

- En primeiro lugar, semella concebir-se ás administracións autonómicas como administracións xerárquicamente dependentes da estatal: velaí a súa actuación no caso de incumprimento do beneficiario: iniciación do expediente a instancia do órgano estatal competente, tramitación do mesmo e remisión das actuacións ao órgano estatal xunto cunha proposta non vinculante de resolución.

⁷⁰⁰ Cfr. art. 33, 34 e 35 do regulamento.

- En segundo lugar, a súa participación neses órganos de execución non chega nunca a seren decisiva. A referencia que dentro das "funcións das CC.AA." (art. 23 do regulamento) se fai á "promoción no seu territorio dos incentivos rexionais", semella limitar-se á simples propaganda e non, como sería desexábel e ten declarado o TC español⁷⁰¹, á integración das axudas reguladas polo Estado dentro da súa (das CC.AA.) política xeral no eido material de que se trate, para o cumprimento das finalidades a que respostan, con capacidade de abondo para modalizar, no seu caso, as regras xerais, ao obxecto de acadar unha igualdade substancial de resultados.

Esta case total marxinação das CC.AA. da execución dos planos estatais esquencen que, máis ter declarado o TC que

"la planificación, desde un punto de vista competencial, más que establecerse como un título competencial propio, supone la determinación de un sector o ámbito territorial determinado, sobre el que concurren una pluralidad de competencias, de manera que en estos supuestos no hay tanto que fundar la respectiva competencia en los diferentes títulos competenciales afectados, como en el de planificación general de la actividad económica (art. 149.1º.13ª CE) y concordantes de los Estatutos de Autonomía"⁷⁰²,

A competencia estatal ex art. 149.1º.13ª CE non pode levar, nen siquiera nos planos de ordenamento ou reestruturación de sectores económicos, á vulneración das competencias executivas que lles corresponden ás CC.AA. sobre as materias atinxidas polos mesmos, e que no caso do RD 568/88 de delimitación da zona de promoción económica da Galiza dexerga, como sectores

⁷⁰¹ Ver a S.TC 152/88, fundamento xurídico 4º, entre outras.

⁷⁰² Cfr. S.TC 144/85, fundamento xurídico 2º.

promocionábeis, algúns sobor dos que a CAG ostenta competencias exclusivas⁷⁰³.

Todo isto esixe unha maior presenza autonómica na execución do sistema de incentivos rexionais da lei 50/85, recoñecendo ás CC.AA. na elaboración dos planos sectoriais - artellados xurídicamente a meio dos correspondentes RR.DD. estatais de delimitación das ZID ou ZPE - unha intervención superior á da simples proposta, especialmente se reparamos que a declaración dunha zona ou sector promocionábel no territorio dunha C.A. condiciona en grande medida a súa política de fomento verbo da zona ou sector incentivado, por canto o art. 3.2º da lei e o 14 do regulamento, proiben que os proxectos acollidos á mesma sexan obxecto doutras axudas públicas agás aquelas que o Ministerio de Economía e Facenda, a proposta do Consello Reitor, acorde excluir dos topes máximos de subvención expresados no citado art. 14 do regulamento para cada unha das zonas a promocionar. Intervención superior á de simples proposta e artellada en órganos permanentes onde a participación das CC.AA. e demais administracións territoriais atinxidas sexa realmente decisiva, esixencias que nos conducen a problemas de maior chamado - a constitución do consello previsto no art. 131 CE, que analizaremos máis adiante.

Todas estas cuestións foron tratadas polo TC na sentenza nº 146/1992, do 16 de outubro, que resolve un recurso de inconstitucionalidade presentado pola Xunta da Galiza contra determinados preceitos da LIR de 1985.

⁷⁰³ Caso, v.gr., do turismo. Ver o art. 7.1º do RD 568/1988, de 6 de maio, de delimitación da ZPE da Galiza.

En primeiro lugar, o TC realiza unha declaración de carácter xeral: para o TC, a lexitimidade da LIR deriva do art. 149.1º.13ª en relación co 138.1ª, ambos e dous da CE, e por tanto,

"Desde este punto de vista, la legitimidad constitucional de la Ley, con las inevitables facultades de gestión que de ella derivan, está fuera de toda duda. Las dificultades proceden de la imperiosa necesidad de interpretar su sentido y, sobre todo, su aplicación y desarrollo, de forma armónica con la Constitución y, señaladamente, con el bloque de la constitucionalidad. En este sentido, resulta desde luego inevitable reconocer que, en virtud de esta Ley, el Estado puede aparecer asumiendo funciones de ejecución o gestión que, de otro modo, a partir de los Estatutos, hubiesen dejado de ser propias. Pero estas facultades de gestión estatales, en cierto modo excepcionales, encuentran, como se ha dicho, asiento constitucional en el objetivo y sentido de la Ley"⁷⁰⁴.

Con relación ás facultades de xestión concretas que no texto da LIR se conceden ao Estado, o recurso presentado polo Goberno galego dirixíase contra dos art. 4 e 5 da Lei:

Polo que atinxe ao art. 5 LIR que, como vimos, atribue ao Ministro de Economía e Facenda ou á Comisión Delegada do Goberno para Asuntos Económicos a potestade de conceder os incentivos rexionais dexergados na LIR, e fronte á impugnación fundada na invasión das competencias executivas que á CAG corresponden conforme o art. 37.3ª EAG, considera o TC que, en primeiro lugar, á hora de determinar a competencia para a concesión dos incentivos rexionais, cómpre atender á modalidade en que estes consistan:

- No caso dos incentivos que consistan en bonificacións da cota empresarial da Seguridade Social, a súa concesión compete ao Estado ao estar

⁷⁰⁴ Cfr., fdto. xco. 1º.

implicado nese caso o réxime económico da Seguridade Social, que é competencia exclusiva do Estado (S.TC 125/1989, fdto. xco. 5º), sen invadir por tanto esta previsión do art. 5 LIR as competencias autonómicas.

- Mais, con relación á concesión das subvencións que o art. 3.1ª.a) LIR prevé tamén como incentivos rexionais, o TC recoñece que

"la decisión en torno a la concesión constituye, en efecto, una competencia ejecutiva que podría incluirse dentro de las competencias de desarrollo y ejecución estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma gallega (art. 30.1º.7ª e 37.3ª EAG)".

Porén, o TC xustifica tamén neste caso as potestades executivas do Estado, lembrando a doutrina que xa coñecemos acerca das reservas de execución a prol do Estado e aplicando-a ao caso concreto das atribuídas na LIR a órganos do Estado:

"En el supuesto de los incentivos regionales aparece razonablemente justificada y se deduce sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de las medidas de fomento (...) que la necesidad de velar por la unificación de los criterios de otorgamiento de los incentivos y la adecuada distribución de unos fondos y ayudas, actuando como mecanismos correctores de desequilibrios económicos interterritoriales, han de ser contempladas desde una dimensión supraautonómica, correspondiendo al Estado la gestión de estos incentivos, como elemento necesario de su competencia en materia de política regional.

En consecuencia, el art. 5 de la Ley 50/1985, no invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia"⁷⁰⁵.

E polo que atinxe á falta de participación autonómica nos órganos previstos pola LIR para a xestión do sistema, fundamentalmente, no Consello Reitor

⁷⁰⁵ Cfr., fdto. xco. 3º *in fine*.

previsto no art. 4 da Lei, entende o TC, no fundamento xurídico 4º desta senténcia, que a impugnación da Xunta da Galiza só pode entender-se

"... como invocación de lo que aquí exigiría, según ya dijimos, el principio constitucional de cooperación, principio que, efectivamente, debe ser respetado por el Derecho del Estado en regulaciones como la presente, ya dando entrada a representantes o comisionados de las Comunidades Autónomas en los órganos del Estado, ya integrando a las Comunidades Autónomas en el curso de los procedimientos públicos que ejecuten la legislación estatal".

Mais, apesar desta afirmación de principio, que no é senón recordo do xa afirmado na S.TC 29/1986, o TC rexeita a impugnación do Goberno galego tamén neste punto, ao sinalar que o Consello Reitor non é órgano no que se integren representantes ou comisionados autonómicos, xa que a LIR prevé-o apenas como integrado por representantes dos diferentes Ministerios estatais. E isto por máis que

"Ello no impide, con todo, que a su través se pueda realizar una cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues la propia Ley ha previsto - con fórmulas de cuya adecuación y eficacia no cabe aquí juzgar - determinadas plasmaciones de cooperación funcional: toma en consideración de las previsiones de las Comunidades Autónomas para la determinación de las actividades promocionables (art. 1.2ª), acuerdo con las Comunidades afectadas para la determinación de las llamadas "zonas prioritarias" (art. 2.3ª) y asignación de "representación" a las Comunidades en cada caso afectadas en los "grupos de trabajo" que puedan, por delegación del Consejo Rector, formular propuestas de concesión de incentivos. Estas previsiones legales (...) configuran pues un marco de colaboración que puede calificarse de suficiente, no correspondiendo a este Tribunal, cabe reiterar, determinar, ni tan siquiera sugerir, cuáles deban ser las técnicas y cauces precisos para dar curso a esta necesaria cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas".

VII. CONTROL E SUPERVISION ESTATAL DA XESTION AUTONOMICA DAS AXUDAS.

1. SUPERVISION DA XESTION AUTONOMICA DAS AXUDAS ESTABELECIDAS POLO ESTADO.

A maioría dos autores que se teñen debrozado sobor da problemática da execución autonómica da lexislación estatal, teiman na necesidade de evitar que esa separación entre a lexislación e a execución derive na rotura da uniformidade lexislativa en todo o territorio do Estado⁷⁰⁶. E é partindo desta premisa,

⁷⁰⁶ Neste sentido, DE OTTO - cfr., "Ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas y su control", en "Estudios sobre la Constitución española en Homenaje al profesor García de Enterría", vol. IV, páx. 3373 - afirma que "o problema central que no plano da ciencia política prantexa a execución autonómica da lexislación do Estado é, sen dúbida nengunha, o dos mecanismos que permiten reconducir á unidade esas funcións disociadas", e GARCÍA DE ENTERRÍA, "La ejecución autonómica...", cit., páx. 181 - quen considera que o problema central que apresenta esta disociación é duplo: "primeiro, determinar cal é o alcance da potestade executiva autonómica; segundo, determinar se se pode considerar que o Estado retén algún resorte propio, e que en medida, para asegurar a unidade na execución das súas propias normas". Estes son tamén os puntos de partida de TORNOS MAS - cfr., "Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas", na RAAP nº 12, 1992, páx. 26 -, falando da competencia autonómica de execución da lexislación estatal, clarexa que "xa non estamos ante a clásica reflexión sobor do alcance da dita potestade [executiva] en relación á norma habilitante, senón ante o prantexamento de como manter a unidade das políticas públicas nun sistema policéntrico que separou a fase normativa da executiva". Finalmente, este é tamén o punto de partida de MENÉNDEZ - cfr., "Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial", Civitas, Madrid, 1993, páx. 162 e ss. - ao estudar a necesidade das fórmulas de relación interadministrativa no ámbito das relacións entre o Estado e as CC.AA. derivadas da disociación entre lexislación e execución. Con efecto, entende este autor que "se ben o Estado ten de respeitar, como opción escolleita polo constituínte, o ámbito de execución reservado á esfera autonómica, non pode, sen embargo, desentender-se dela". Neste sentido, o Estado, que dictou unha normativa unitaria ten, por tanto, "de se asegurar que esa unidade non se convirte en ilusoria polas desviacións das Comunidades Autónomas a respecto das Leis que se executan".

certamente non enunciada expresamente na CE⁷⁰⁷, que algúns destes autores pretenden afirmar a existencia no ordenamento xurídico español dun poder estatal de supervisión da execución autonómica da lexislación do Estado, a semellanza dos que existen noutros sistemas de descentralización política, nomeadamente, do sistema federal alemán.

Seguindo a exposición de GARCÍA DE ENTERRÍA, que é con máis detimento ten estudado o tema, consider-se que nos casos nos que as CC.AA. teñen asumida a competencia de execución nunha materia determinada, permanecendo a de lexislación en mans do Estado, este segue a manter unha serie de facultades, tanto no plano orgánico como no funcional, plenamente cualificábeis como executivas:

- Do punto de vista orgánico, é obrigado que o Estado conte cunha Administración central propia para cada unha das materias listadas no art. 149.1º CE como "Administración de apoio imprescindible para a formulación normativa"⁷⁰⁸.

Polo que atinxe á Administración periférica estatal, e fóra dos órganos

⁷⁰⁷ Máis ben, ao noso ver, da CE de 1978 podería-se tirar precisamente a conclusión contraria, porque algún sentido haberá que lle dar a aquela disociación. Por iso, cómpre estudar - aínda que este non sexa o lugar - a execución autonómica da lexislación estatal doutro punto de vista, concretamente do punto de vista da garantía da autonomía, dunha marxe de libre decisión aos entes executores, tal e como apunta CRUZ VILLALÓN - cfr., "Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas", na RAAP nº 12, 1992, páx. 19 e 20 -: "os prantexamentos até o de agora dominantes trataron de prolongar indefinidamente a unidade a conta inevitabelmente da pluralidade, a base do 'conceito material' de lexislación, da inspección, a coordinación, a cooperación e a coerción, os cais certamente reconducen á unidade, mais a conta da pluralidade ou, alomenos, da súa posibilidade, e con iso, da autonomía". Por tanto, segue este autor, "creo, pola contra, que o 'problema central' do artellamento que nos ocupa é, sobre todo, o da súa posibilidade mesma, é dicir, o da garantía dun espazo garantidor ao titular da competencia de execución nunha técnica de artellamento esencialmente hierarquizada, como é a que nos ocupa".

⁷⁰⁸ Cfr., op. ult. cit., páx. 193.

constitucionalmente garantidos - art. 141 CE (a provincia como división territorial para o cumprimento dos fins do Estado) e art. 154 CE (Delegado do Goberno nas CC.AA.) - o autor semella inclinar-se por unha radical redución da mesma, xa que sendo " a que normalmente realiza a función executiva propriamente dita", é a que resulta directamente afectada pola transferencia da mesma ás CC.AA.

- Funcionalmente o Estado segue a manter certas potestades executivas en relación coas materias nas que a execución se confía ás CC.AA.: supostos excepcionais en que o TC considera xustificada a xestión centralizada; en segundo lugar, o poder de supervisión, a existencia do cal no ordenamento xurídico español como unha verdadeira potestade executiva en mans do Estado afirma GARCIA DE ENTERRIA con base nos seguintes argumentos⁷⁰⁹:

a) Que nas materias nas que a CE permite a disociación entre lexislación e execución veñen inicialmente cualificadas no art. 149.1ª como competencias exclusivas do Estado. Razo a autor que se executar é levar a lexislación ás súas consecuencias prácticas, lexislación e execución son inseparábeis, sen que o Estado sexa quen, en consecuencia, de se desentender do proceso de execución das súas normas, artellando-se este interese estatal, funcionalmente, nun poder de supervisión.

b) Por outra banda, o Estado precisaría dunha cumprida "información" sobre o proceso de execución das súas Leis, como requisito necesario para legislar e anovar a lexislación. En palabras do propio GARCÍA DE ENTERRÍA, "da

⁷⁰⁹ Cfr., op. cit., páx. 215 e ss.

própria perspectiva indiscutíbel da titularidade estatal referida á formulación normativa, encontramos con que esa titularidade non é imaxinábel sen unha información e vixilancia sobor de todo o proceso de aplicación da dita normativa"⁷¹⁰.

c) En terceiro lugar, considera-se que ao ser a norma que se executa de interese xeral, por máis que a CE separase a lexislación da execución non as establece como elementos independentes, de xeito que esa relación necesaria entre os dous polos, reclama tamén unha supervisión estatal sobor do proceso de execución das suas normas.

d) Tamén, que como consecuencia da cláusula de Estado Social recollida no art. 1.1ª CE e reflectida tamén noutros preceitos constitucionais (art. 9.2ª, fundamentalmente), o Estado ven comprometido a realizar unha acción positiva de promoción da igualdade de todos os cidadáns e todos os territorios do Estado, e o Estado estaría faltando a este compromiso se confiase o control da execución autonómica aos Tribunais - aos contencioso-administrativos ou ao Constitucional - tendo en conta a onerosidade do recurso á xurisdición e o feito do incaimento mesmo do recurso contencioso-administrativo - pensado para a satisfacción de pretensións subxectivas, de xustiza individual - para asegurar que a autonomía interpretativa das CC.AA. na execución da lexislación estatal respeita a igualdade de todos os cidadáns con independencia da súa pertenza a un ou outro "grupo" - no sentido do art. 9.2ª CE - territorial.

⁷¹⁰ Cfr., op. cit., páx. 219.

Xa que logo, e con base na igualdade de todos os cidadáns (art. 14 en relación co 10.2ª e 139.1ª CE), o Estado resulta habilitado polo art. 9.2ª CE a realizar unha supervisión da execución autonómica das suas Leis que garanta unha homoxeneidade xeral dos criterios interpretativos utilizados polas CC.AA. naquel labor.

e) E finalmente, atendendo ao propio texto constitucional, o poder estatal de supervisión da execución autonómica pode deducir-se tamén dos art. 149.1º.1ª e 155 CE:

Canto ao art. 149.1º CE, dentro das posicións xurídicas fundamentais ás que na interpretación realizada polo TC fai referencia este preceito, inclúe GARCIA DE ENTERRIA "a posición do destinatario igual da lexislación estatal en canto esta executada polas Administracións autónomas"⁷¹¹.

Polo que fai referencia ao art. 155 CE⁷¹², enténdese que precisamente, para poñer en práctica as medidas previstas nesa norma, o Goberno precisa primeiro "vixilar, inspeccionar, coñecer se, con efecto, as tais obrigas [impostas pola CE ás CC.AA.] son ou non atendidas", de maneira que "o poder de

⁷¹¹ Cfr., op. ult. cit., páx. 223.

⁷¹² Que dispón:

"1ª. Se unha Comunidade Autónoma non cumprir as obrigas que a Constitución ou outras Leis lle impoñan, ou actuar de forma que atente gravemente ao interese xeral de España, o Goberno, previo requerimento ao Presidente da Comunidade Autónoma e, no caso de non ser atendido, coa aprobación por maioría absoluta do Senado, poderá adoptar as medidas necesarias para obrigar a aquela ao cumprimento forzoso das ditas obrigas ou para a protección do mencionado interese xeral.

2ª. Para a execución das medidas previstas na alínea anterior, o Goberno poderá dar instrucións a todas as autoridades das Comunidades Autónomas".

execución estatal presupón pois un poder previo de inspección ou supervisión" do proceso de cumprimento polas CC.AA. no exercicio da súa potestade executiva dos seus deberes perante a CE e as Leis, deberes que o autor identifica co submetemento pleno á Lei e ao Dereito do art. 103.1ª CE - no sentido de que na execución das Leis do Estado non se produza unha desviación dos criterios inherentes aos preceitos materiais daquelas e co de igualdade interterritorial do art. 139.1ª CE.

Este poder de supervisión, así fundamentado, tería unha dupla extensión, material ou obxectiva - extremos da execución autonómica aos que pode referirse - e funcional - que facultades atribue ao Estado -. Máis polo miúdo:

- Do punto de vista material, o poder de supervisión é, en primeiro lugar, un control de legalidade da actuación administrativa. Que se limite á legalidade e non entre en cuestións de oportunidade, alén de ser consecuencia inmediata do propio principio de autonomía, é esixencia constante na xurisprudencia do TC español, especialmente ao analizar a extensión dos poderes estatais e autonómicos de control sobor das EE.LL.

En segundo termo, non é tampouco un control de legalidade incondicionado canto á súa extensión: non pode afectar a todas e cada unha das infinitas cuestións de legalidade que a execución autonómica poida presentar, senón apenas a aquelas que afecten ao interese propio do Estado, interese estatal que se concreta en que, como afirma a S.TC do 5 de agosto de 1983, "no se produzcan diferencias en la ejecución o aplicación o aplicación del bloque normativo", unidade na execución da Lei que, como GARCIA DE ENTERRIA

advirte todo ao longo do seu traballo, non hai que confundir coa uniformidade á superación da cal "é máis ben unha das intencións fondas do sistema inteiro"⁷¹³.

- Do punto de vista funcional, o poder de supervisión ten, tal e como TRIEPEL sinalara⁷¹⁴, dúas fases ou momentos perfectamente diferenciábeis: información (Beobachtung) e correición (Berichtigung). Nengún problema presenta o primeiro, vistas determinadas previsións constitucionais (por exemplo, a relativa ao Delegado do Goberno nas CC.AA.) e, principalmente, atendido o deber de información recíproca agora sancionado con carácter xeral pola LPAC de 1992. Doutra banda, e para o ámbito concreto da xestión autonómica das axudas establecidas polo Estado, o cumprimento destes deberes recíprocos de información é precisamente un dos presupostos sinalados polo TC para a súa posibilidade e eficacia.

Ben máis problemas presenta, como veremos, a admisión dos poderes estatais de correición derivados dese poder estatal de supervisión, tal e como son entendidos por GARCIA DE ENTERRIA. Con efecto, para el, a facultade de correición que o Estado ostenta sobor da execución autonómica da súa lexislación son de catro clases, a saber, normativos, executivos inseparábeis da potestade de normación xeral, de requerimento e de execución:

a) Normativos: sendo o Estado o titular da competencia normativa - atendendo

⁷¹³ Cfr., op. cit., pág. 246.

⁷¹⁴ Cfr., "Die Reichaufsicht. Untersuchung zum Staatsrecht des deutschen Reiches",. Berlín, 1917, pág. 111 e ss. (citado por GARCIA DE ENTERRIA, op. cit., pág. 246).

ao concepto material de lexislación sostido polo TC -, pode reaxer diante de incumprimentos ou desviacións autonómicas fixando normativamente a interpretación correcta das normas a executar, se ben sen encobrer nestas normas interpretativas instrucións hierárquicas - ao estilo das Circulares intraadministrativas - que coloquen ás Administracións xestoras nunha posición incompatíbel coa súa autonomía.

b) Execución execeicional das súa lexislación polo Estado: neste caso, entendemos que non hai, contra do parecer de GARCIA DE ENTERRIA, exercicio de poder supervisor ningún, senón apenas exercicio polo Estado dunha competencia propia nos termos en que esta é fixada polo TC através da identificación, como xa vimos, de certos supostos taxados que lexitiman esta execución centralizada.

c) Os instrumentos do art. 155 CE (requerimento e execución): como é notório, o catedrático de Madrid propón unha interpretación "desdramatizadora" deste preceito, interpretación plasmada no art. 7 do proxecto de LOHAPA⁷¹⁵, cuxo

⁷¹⁵ Artigo sétimo do proxecto de LOHAPA que segue a liña deseñada no Informe da Comisión de Expertos sobre Autonomías, criada como consecuencia dos Pactos autonómicos de 1981 entre a UCD daquela no Goberno e o PSOE, Informe que aconsellaba "seguindo unha práctica absolutamente xeneralizada en todos os Estados baseados en autonomía territoriais que existen hoxe no mundo occidental, cómpre explicitar un principio constitucional segundo o cal a execución polas Comunidades Autónomas da lexislación do Estado permite ao Goberno central vixilar a observancia da lexislación que aplican, puidendo solicitar, para estes efectos, información, enviar comisionados perante as autoridades superiores daquelas e formular os requerimentos procedentes a fin de subsanar as deficiencias observadas. Os requerimentos que o Goberno estatal formula haberán de configurar-se como vinculantes para as CC.AA. Cando estas, por calquera circunstancia, negaren a información requirida ou dificultaren o labor dos comisionados, poderá artellar-se un procedemento para que o Senado se pronuncie sobor da cuestión, sen prexuízo das competencias do TC e de que o Estado poida eventualmente privar de eficacia xeral ás resolucións adoptadas polas Comunidades Autónomas (...), revocar axudas, rescindir acordos, etc.". (Cfr., "Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías", CEC, Madrid, 1981, páx. 53 e ss.).

inciso 2º foi declarado inconstitucional pola S.TC 76/1983, do 5 de agosto⁷¹⁶.

O art. 7 citado, segundo o cal "O Governo velará pola observancia polas Comunidades Autónomas da normativa estatal aplicábel, e poderá formular os requirimentos procedentes a fin de subsanar no seu caso as deficiencias advertidas"⁷¹⁷. Engadía-se que no caso de as CC.AA. non atenderen ao requirimento estatal, "o Governo procederá, no seu caso, nos termos previstos no art. 155 CE".

Con relación á alínea 2ª, inciso 2º, deste art. 7º da LOHAPA, o TC declarou a súa inconstitucionalidade, poisque de

"de no interperterarse la expresión 'en su caso' de forma tal que el precepto se convierta en superfluo en cuanto supondría una repetición del texto constitucional, el contenido de dicho artículo encierra una redefinición de los supuestos a los que es aplicable el art. 155 de la Constitución".

Con relación ao resto deste art. 7 da LOHAPA, o TC ofrece un pronunciamento interpretativo que condicona a súa validez e eficacia e que, mála súa extensión, cómpre transcreber:

"Es cierto que la uniformidad constitucionalmente pretendida en los supuestos en que corresponde al Estado la normación sustantiva, legal y reglamentaria, y a las Comunidades Autónomas sólo la mera ejecución, quedaría desvirtuada - como sostiene el Abogado del Estado - si el Estado no tuviera la potestad y el derecho de velar para que no se produzcan

⁷¹⁶ Con efecto, o actual art. 7 da LPrA, establece só que "O Governo velará pola observancia polas Comunidades Autónomas da normativa estatal aplicábel e poderá formular os requirimentos procedentes, a fin de subsanar as deficiencias no seu caso advertidas".

⁷¹⁷ Como técnica correctora facía-se tamén referencia á especificación da interpretación correcta das normas mal interpretadas polos órganos autonómicos ou o sentido da execución. Este inciso do art. 7 do proxecto de LOHAPA foi declarado inconstitucional pola S.TC do 5 de agosto de 1983, polo seu carácter interpretativo ("en la medida en que en él se determina con carácter general el alcance de la potestad de ejecución de las Comunidades Autónomas", incidindo deste xeito "en el sistema competencial").

diferencias en la ejecución o aplicación del bloque normativo. Incluso en los mismos sistemas federales que, en definitiva, se concretan en una función de vigilancia de que la Federación ejerce sobre las actuaciones ejecutivas de los Estados miembros.

Pero al fijar el contenido y alcance de dicha función, es preciso tener presente que la autonomía exige, en principio, a su vez, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto del Estado, pues como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva (Sentencias 4/1981, de 2 de febrero y 6/1982, de 22 de febrero).

Ahora bien, no puede atribuirse este alcance al término 'velarán' utilizado en el art. 7.2 párrafo primero. Del contenido de dicho párrafo se deduce que el poder de vigilancia otorgado al Gobierno se concerta en la facultad de formular los requerimientos procedentes a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas en la ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas, requerimiento, por otra parte, que no tiene carácter vinculante, como se deduce de las modificaciones introducidas en el texto durante los debates de parlamentarios.

Así concretada la potestad de vigilancia, el mencionado párrafo no puede calificarse de inconstitucional. La facultad de requerir no puede considerarse atribuída al Gobierno únicamente en los supuestos previstos en el art. 155.1 de la Constitución y a los solos efectos de éste. El requerimiento constituye un trámite previo posible - y en ocasiones necesario -, siempre que el Gobierno tenga reconocida alguna facultad de reacción ante los órganos jurisdiccionales"⁷¹⁸.

Este é pois o estado da cuestión. A dez anos da S.TC 76/1983 e da promulgación da LPrA, nen o art. 3 desta Lei se ten utilizado nen se ten acodido, nen unha só vez, ao procedemento previsto no art. 155 CE. A xurisprudencia constitucional, pola súa parte, reconece claramente dúas cousas: en primeiro lugar, admite-se con normalidade a información sobor do proceso de execución

⁷¹⁸ Cfr., S.TC 76/1983, do 5 de agosto, fdto. xco. 12.

autonómica da lexislación estatal e, no seu caso, a formulación de requerimentos non vinculantes aos órganos autonómicos; en segundo lugar, afirma-se tamén claramente que os controis estatais son os que veñen especificados no art. 153 CE, afirmacións que comprobaremos centrando-nos xa que no terreo específico da execución de axudas establecidos polo Estado:

- Canto á primeira afirmación, o TC admite os controis sobor da execución autonómica de axudas establecidas polo Estado, sempre que este control veña limitado á remisión de información, sexa específico - non xenérico, o que para poría á C.A. nunha situación de dependéncia incompatíbel coa súa autonomía -, non agachar unha forma encuberta de control - como acontecería, v.gr., se as CC.AA. houbesen de xustificar perante órganos estatais o emprego dos fondos - derivada do carácter estatal dos fondos, e servan para que a Administración poida levar a acabo o seu propio control orzamentario interno e o seguimento e avaliación dos programas subvencionados.

O Alto Tribunal fundamenta estes poderes estatais de supervisión ou fiscalización non na necesidade de manter na execución autonómica a "unidade do bloque normativo estatal", nen no interese xeral que a execución daquelas conleva, senón no deber de lealdade constitucional ⁷¹⁹, tal e como hoxe fai a LPAC no seu art. 4.c), recollendo e ampliando o previsto con anterioridade no art. 2 LPrA.

Como exemplo práctico da exactitude do enriba relatado, a recente S.TC

⁷¹⁹ Como reconece tamén a doutrina (vid., TORNOS MAS, "Las competencias de ejecución ...", cit., páx. 32).

237/1992, do 15 de decembro⁷²⁰, afirma que a autonomía financeira das CC.AA. non exclúe a existencia de controis sobor da xestión autonómica de axudas establecidas polo Estado, atendendo a que se financian con fondos orzamentários estatais e están afectadas a fins concretos⁷²¹. Partindo desta afirmación xeral, analiza o TC os deberes informativos impostos pola Lei estatal ás CC.AA.:

"Una, el deber de informar a la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales en la hipótesis de supresión de la medida de fomento de uno a otro ejercicio presupuestario (ap. 5º), y otra que consiste en la obligación de remitir a los Ministerios respectivos un estado trimestral de la situación de los fondos destinados a cada tipo de subvención (ap. 3º, art. 62). Esta pretensión de supervisar o fiscalizar el seguimiento no puede ser calificada de exorbitante sin exageración. En efecto, si se mira bien no es un control administrativo interno que exija la justificación del gasto - rendición de cuentas, en suma - por razón del origen estatal de los fondos, lo que resultaría incompatible con la autonomía financiera de las CC.AA. para colocarlas en una posición subordinada a la Administración del Estado (Ss.TC 4/1981, 6/1982 y 201/1988), invadiendo por otra parte el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas, delimitado en el art. 136 CE. Se trata de algo más simple o inocuo, un deber de carácter meramente informativo, necesario para el cumplimiento por la Administración General de su propio control presupuestario interno y para que a la vez pueda efectuar el seguimiento y evaluación de los programas subvencionados. No hay atentado alguno del campo de competencias de las Comunidades destinatarias. Una vez establecido lo que nuestra S.TC 201/1988 llama 'relación jurídica subvencional' entre aquéllas y el Estado, 'las respectivas competencias entran en un marco de necesaria colaboración y cooperación', en cuanto se orientan a una actuación conjunta en la que no debe mermarse ni la competencia de la Comunidad Autónoma sobre la materia subvencionada, ni la que el Estado tiene para garantizar la coordinación y unidad de la política económica, así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones'. En

⁷²⁰ A sentenza resolve un recurso de inconstitucionalidade presentado polo Goberno basco contra de determinados preceitos da Lei 46/1985, do 27 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para 1986. Concretamente, nas alíneas 5ª e 3ª do art. 62 desta Lei, impoñíase ás CC.AA. o deber de informar á Dirección Xeral de Coordinación das Facendas Territoriais da hipotética supresión da medida de fomento dun a outro exercicio orzamentario e máis o de remesar aos Ministérios competentes un estado trimestral da situación dos fondos destinados a cada tipo de subvención das xestionadas polas CC.AA.

⁷²¹ Neste sentido, vid. as Ss.TC 63/1986 e 201/1988 e, especialmente, a S.TC 96/1990, fdtos. xcos. 15 a 17.

definitiva, estos principios que atrás se invocan pueden reconducirse al deber de lealtad constitucional y, por ello, entendido el art. 62.3º como se viene diciendo, no resulta contrario en ninguna de sus partes al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias estatales y autonómicas, ni menoscaba la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas"⁷²².

- Polo que atinxe aos mecanismos de control propriamente ditos⁷²³, estes son os que enumera taxativamente o art. 153 CE. Neste sentido, expresivamente, a S.TC 149/1991, do 4 de xullo, lembra - en relación coa execución autonómica do Dereito comunitario - que:

"También es verdad que en razón de la responsabilidad internacional única del Estado éste no puede desentenderse de cuál es la forma en la cual las Comunidades Autónomas llevan a cabo las obligaciones derivadas de los Tratados, pero la información necesaria ha de recabarse de las Comunidades Autónomas y las medidas que para corregir eventuales deficiencias haya que adoptar son las previstas en la Constitución"⁷²⁴.

Por tanto, os mecanismos correctores son, en xeral, os impugnatorios

⁷²² Cfr., fdto. xco. 9º.

⁷²³ Ao noso xuízo, os deberes de información, baseados nos principios xerais reitores das relacións entre o Estado e as CC.AA., só dun xeito amplo (e impróprio) poden ser cualificados como controis. Poden constituir, no seu caso, presupostos do control, dos instrumentos de reaxemento contra das posibles "desviacións" executivas autonómicas, na medida en que fornecen ao Estado do coñecemento do propio proceso executivo. Polo demais, o seu carácter outra cousa calquera que non instrumentos de control, é sinalado polo TC, segundo xa comprobamos nas sentencias transcritas no texto (instrumentos para o control orzamentario interno da Administración do Estado, etc.).

Neste sentido, a S.TC 32/1983, do 28 de abril, di a respecto da Alta Inspección, que esta constitúe

"... una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto de la Administración del Estado, sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llevar en su caso a instar la actuación de los controles establecidos en relación con las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlas convirtiendo a dicha Alta Inspección en un nuevo y autónomo mecanismo de control (Sentencia de 22 de febrero de 1982, especialmente, FJ 7º)" (fdto. xco. 2º).

⁷²⁴ Cfr., fdto. xco. 7º, parágrafo a), alínea 1ª.

previstos no art. 153 CE⁷²⁵.

E por tanto que, como poñen de manifesto algúns autores, o Estado estea na obriga de salvagardar o interese xeral envolvido pola execución autonómica da lexislación estatal non só a meio de instrumentos impugnatórios senón tamén através de vías "máis áxeis"⁷²⁶, non lexitima, evidentemente, o establecemento doutros instrumentos de control, á marxe dos especificado no art. 153 CE. Outra cousa é que negocialmente se establezan mecanismos concertados de control e resolución de conflitos eventualmente producíbeis no proceso de execución autonómica das Leis estatais e, especialmente, das axudas por este establecidas. Os exemplos, xa dende os Decretos de transferencia de función e servizos estatais ás CC.AA., son numerosos⁷²⁷. Nestes supostos, a

⁷²⁵ A S.TC do 22 de febreiro de 1982, relativa á Alta Inspección en matéria de Ensino, afirma que "el sistema de controles en la relación Estado-Comunidad no se agota con los que enuncia la Constitución, sino que ha de ser completado con aquéllos que puedan definir los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas, con lo que le fecto excluyente del listado de controles - art. 153, 155 y 161.2 CE - han de referirse al conjunto de ellos". Así por exemplo, o control previsto no art. 15.5ª da LOFCA - deebre de as CC.AA. receptoras de asignacións orzamentarias complementares para acdar o nivel medio estatal de prestación de servizos públicos, daren anualmente conta ás Cortes Xerais da utilización efectuada das mesmas e do nivel de pretación acadado nos servizos financiados con elas.

⁷²⁶ Neste sentido, DE OTTO, cfr., "La ejecución ...", cit., páx.3380.

⁷²⁷ Así, un convénio asinado entre o MAPA e a Xunta da Galiza, con data do 14 de xaneiro de 1987, para a asistencia a alumnos bolseiros estranxeiros que cursen estudos de FP Náutico-Pesqueira. Trata-se da execución por parte da CAG de obrigas derivadas de convénios internacionais celebrados polo Estado, que lle comprometen a prestar gratuitamente habitación, alimentación, bolsa de estudos, material escolar, roupa de abrigo, medicamentos, etc. a alumnos de determinados países. Neste caso, e sendo da competencia autonómica a execución dos Tratados e Convénios Internacionais na matéria, segundo especificación do correspondente Decreto de Transferencias, e establecendo-se tamén na citada norma de traspaso que o MAPA prestará, na medida das súas posibilidades, "apoio técnico e material á CAG cando o solicitar, para o desenvolvemento das súas actividades na matéria transferida", ambas e dúas Administracións conveñen en cooperar no cumprimento dos Acordos Internacionais con terceiros países para a impartición de cursos no Instituto Politécnico de FP Náutico-Pesqueira do Atlántico. Como parte desta cooperación, o MAPA fará-se cargo dos gastos provocados polos alumnos estranxeiros, librando para este fin á CAG o 25% do custo total dos gastos do curso correspondente, aboando-se o 75% restante "previa formalización de conta, que se tramitará unha vez recibida a conformidade pola Administración do Estado da realización do servizo" (claúsula 4ª), é dicer, tras da xustificación do gasto que a CAG realizará perante a Secretaría Xeral de Pesca Marítima por meses vencidos (claúsula 7ª), Secretaría Xeral que se reserva (claúsula 6ª), "a facultade de designara a un representante da mesma para que, no curso do desenvolvemento do presente convénio, poida realizar estudos de seguimento do labor realizado".

lexitimidade dos instrumentos de control que se introduzan⁷²⁸, ven abeirada polo acordo das partes, sempre dentro dos límites xerais - nomeadamente o de indisponibilidade das competencias - comúns aos convénios entre o Estado e as CC.AA. sinalados polo TC e que xa indicamos supra, na liña dos convénios de execución xa previstos por GARCIA DE ENTERRIA⁷²⁹ en 1983.

2. CONTROL DA XESTION AUTONOMICA DAS AXUDAS ESTRUTURAIS COMUNITARIAS.

O art. 93, inciso 2º, da Constitución española, determina, como sabemos, que "corresponde ás Cortes Xerais ou ao Goberno, segundo os casos, a garantía do cumprimento dos Tratados e das resolucións emanadas dos organismos nacionais ou supranacionais titulares da cesión [de facultades derivadas da CE]".

Esta garantía estatal do cumprimento do Dereito comunitario, se ben non pode determinar o baleiramento das competencias asumidas polas CC.AA., determina en todo caso para o Estado unha serie de funcións, de posibilidades de actuación, para o noso caso, no terreo da execución autonómica das axudas estruturais comunitarias, facultades que podemos clasificar como segue:

Por certo, esta previsión supervisora, non foi aceptada por outras CC.AA. asinantes de convénios similares, tal como a basca, na que o seguimento do labor realizado pola CAPB non se realiza directamente pola citada Secretaría Xeral, senón que - cláusula 4ª do Acordo MAPA-CAPB para asistencia de alumnos bolseiros estranxeiros - "a efectos do seguimento do labor realizado, a CAPB apresentará á Secretaría Xeral de Pesca Marítima un informe da actividade desenvolvida durante o curso en relación cos alumnos bolseiros estranxeiros".

⁷²⁸ Vid. TORNOS MAS, "Las competencias de ejecución ...", cit., páx. 35 e 36.

⁷²⁹ Cfr., "La ejecución ...", páx. 320.

- A garantía estatal constitúe, en primeiro lugar, o fundamento para que o Estado dicte normas supletórias na matéria, segundo xa vimos.

- Doutra banda, cómpre clarexar se con base neste art. 93 CE, o Estado goza de eventuais facultades executivas do Dereito comunitário, exercitábeis diante da inactividade das CC.AA. inicialmente competentes. É dicer, se con base na garantía estatal do art. 93 CE se pode construír unha nova reserva de execución a prol do Estado, alén das concretamente establecidas polo TC.

Nidiamente favorábel a este tese, SORIANO⁷³⁰ entende que do xogo combinado dos art. 93 e 149.1º.3ª CE, deduce-se (...) que cabe atribuír ao Estado as potestades suficientes para que poida en todo caso cumprir e facer cumprir a normativa comunitária. Inclusive, através dunha substitución preventiva que permita que o Estado adopte todas as medidas que resultaren imprescindíbeis para dar cumprimento leal, eficaz e completo á normativa da Comunidade", de xeito que "cabería, chegado o caso e activado polo incumprimento contumaz dunha Comunidade Autónoma a executar debidamente o Dereito comunitário,

⁷³⁰ Cfr., "Comunidades Autónomas ...", cit., páx. 228 e ss., seguindo a ORTEGA (cfr., "El art. 93 de la Constitución ...", cit., páx. 363 e ss.).

Contrário á tese destes autores manifesta-se LASAGABASTER HERRARTE - cfr., "El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico", IVAP, Oñati, 1986, páx. 114 e ss. -, para quen o incumprimento por parte dunha C.A. de obrigas derivadas do Dereito comunitário, o Estado non tería forma nengunha de substituír esa inactividade, "senón que os órganos comunitários europeos actuarían conforma ás prescricións dos art. 69 e 170 Tr.CEE, declarando-se, no seu caso, a responsabilidade do Estado, quen podería repercutir contra a C.A., repercusión que pode ter un contido fundamentalmente económico", postura que certamente semella a máis respeitosa do ámbito competencial autonómico, por máis que esqueza as facultades que para o Estado derivan do art. 93 CE. Para nos, atendendo ao actual marco constitucional, é evidente que a garantía estatal do art. 93 CE, garantía e responsabilidade que se atribue a órganos concretos (as Cortes Xerais e o Goberno) cualificábeis como "instancias centrais do Estado", determina para este a atribución dunha serie de facultades condicionais (para o caso do incumprimento autonómico) que aseguren, no plano interno, o cumprimento en prazo daquelas obrigas.

derivar da cláusula de garantía potestades de execución estatal, tanto normativas como estritamente administrativas"⁷³¹.

Podemos concluir por tanto con SORIANO que o art. 93 CE despraza, atendendo a un criterio de especialidade, ao art. 155 CE no caso de incumprimento autonómico de obrigas resultantes do Dereito comunitario, e lexítima unha serie de poderes estatais enfiados a garantía dese cumprimento, que poden mesmo chegar á "substitución preventiva" da C.A., facultade esta última que "se ben debe encontrar o seu lugar máis acaído nun convenio, con expresa aceptación por parte das CC.AA., pode reclamar-se. non obstante, do xogo combinado dos art. 149.3ª e 93 (prevalencia máis garantía), para deducir todos os poderes necesarios que aseguren, alomenos provisoriamente, o cumprimento do Dereito comunitario"⁷³².

Porén, cómpre pormos de manifesto como nesta materia, a colaboración entre o Estado e as Comunidades Autónomas esta a se converter na regra xeral: através da colaboración na xestión e, concretamente, no control do emprego polos beneficiarios das axudas financiadas con cargo a fondos comunitarios, van-se progresivamente instaurando procedimentos conxuntos de control que, lóxicamente, ao implicar ás CC.AA. na execución das axudas comunitarias xunto co Estado, fan innecesario o recurso aos instrumentos de control expostos supra e derivados, neste caso, do art. 93 CE.

⁷³¹ Cfr., op. ult. cit., páx. 232 e 233.

⁷³² Cfr., op. ult. cit., páx. 235.

CAPITULO QUINTO

**O FALIDO INTENTO DE CONSTRUIR UNHA COMPE-
TENCIA SUBVENCIONAL DO ESTADO CON BASE
NA SUA POTESTADE DE GASTO PUBLICO.**

I. A DOUTRINA DO TC ESPAÑOL.

O feito de estaren, loxicamente, as subvencións e outras medidas de fomento establecidas polo Estado, financiadas con cárrago aos seus orzamentos, motivou o intento de construír unha competencia subvencional xeral do Estado, á marxe dos concretos títulos competenciais do art. 149.1º CE, con base na súa autonomía financeira, entendida como potestade de executar os propios orzamentos.

Esta tentativa, non era moi diferente da solución acadada nos EUA, recoñecendo ao Goberno federal, con base na cláusula de ben-estar xeral, a competencia para adicar fondos de seu á procura de fins de interese xeral en calquera parte do territorio, e mesmo en materias atribuídas á competencia dos Estados.

No caso español, esta cláusula de ben-estar xeral, substituiríase por unha apelación ao interese xeral, como interese **supracomunitario**, superior e diferente aos propios de cada C.A.

Os argumentos sostidos polos avogados do Estado nos pleitos constitucionais nos que a cuestión se suscitou, eran, nun principio do seguinte teor:

"El Estado posee una facultad de gasto público para el logro de fines de interés general, que justifica que se dediquen fondos estatales al logro de

fines así caracterizados"⁷³³.

Esta apelación ao interese xeral, foi rexeitada polo TC nos seguintes termos:

"El simple hecho de contribuir a la financiación, no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas, que lo siguen siendo pese a la financiación, sino que, aún se estima que lo requiere el interés general, habrá de desarrollar su actividad al amparo de una autorización constitucional y respetando en todo caso las competencias que la CE, que se entiende ha valorado también el interés general, reserva a otros entes territoriales. Ello quiere decir que la procura del interés general, tiene que materializarse a través y no a pesar, del sistema de reparto de competencias articulado en la CE, ya que sólo de este modo podrá coordinarse con las peculiaridades propias de un Estado de estructura plural"⁷³⁴.

Corolário lóxico destas afirmacións, é a doutrina xa consolidada de que

"la facultad de gasto público en manos del Estado, no constituye un título competencial autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar, las competencias materiales que les correspondan a las CC.AA., de acuerdo con la CE y los Estatutos de Autonomía. Por el contrario, el ejercicio de competencias estatales anexas al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la CE o en su caso los Estatutos de Autonomía, le hubiesen reservado al Estado dichas competencias"⁷³⁵,

na liña do que ben cedo, se ben a propósito da autonomía financeira das CC.AA., declarara o TC⁷³⁶.

Posteriores intentos dos representantes procesuais do Estado perante o TC

⁷³³ Cfr., alegacións do avogado do Estado na S.TC 146/86.

⁷³⁴ Cfr., S.TC 146/86, fundamento xurídico 3º in fine.

⁷³⁵ Cfr., Ss.TC 179/85 e 95/86, entre outras.

⁷³⁶ Na S.TC 39/82, cuxo fundamento xurídico 10º declara que "la subvención no puede erigirse en núcleo que atraiga hacia si toda competencia respecto de los diferentes aspectos a que puede dar lugar".

na liña de, respectando formalmente a doutrina transcrita supra, teimar na construción dunha competencia subvencional a prol do Estado, foron rexeitados na mesma polo Alto Tribunal cos mesmos ou similares argumentos.

Exemplo desta nova estratexia, temo-lo na S.TC 75/89. Nela, o avogado do Estado, aínda recoñecendo que a subvención non pode actuar como criterio delimitador de competencias, entende que iso non significa que a capacidade de gasto dun ente público, haxa de adoptar unha tipificación "*clara, directa ou mediata*", nalgún dos diversos ámbitos competenciais que lle estean atribuídos. Daí, tiraríase a existencia dunha "*competencia subvencional*", dotada dunha "*certa autonomía*", expresión da "*autonomía patrimonial*" dos entes territoriais para o logro das súas propias finalidades. Xa que logo, a subvención é "*unha acción dotada de certa autonomía*", xa que, se ben non atrae competencias polo simple feito de se outorgar ou se establecer, "*tamén é lóxico que non as invada*".

"Sin embargo - engade o representante estatal - la acción subvencional no puede contradecir o perjudicar el legítimo ejercicio de una competencia ya expresada en mandatos concretos (v.gr., subvención de actuaciones que de acuerdo con la normativa dictada por otro ente, estén prohibidas o limitadas, en términos incompatibles con la subvención)".

Pola súa banda, o TC , para refugar estas pretensións do avogado do Estado, limita-se a reiterar a súa doutrina anterior⁷³⁷, dicindo:

- "La facultad de gasto público en manos del Estado, no es un título competencial autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias que les corresponden a las CC.AA. de acuerdo con sus Estatutos"

⁷³⁷ Recollida nas Ss.TC 174/85, 179/85, 95/86, 146/86, 88/87 e 201/88 entre outras.

- *"La habilitación constitucional de subvenciones estatales, estará condicionada al dato de que el Estado posea competencias, que necesariamente habrán de ser concurrentes con las que ostente la C.A."*

En definitiva, achámo-nos diante dunha doutrina constitucional consolidada ao longo de moitas sentencias, se ben, como sinala MEDINA GUERRERO⁷³⁸, aínda non teña atopado o seu xusto correlato na aplicación aos casos concretos.

Ben é certo, e cómpre suliñá-lo, que hai un suposto⁷³⁹ no que o TC utiliza a potestade de gasto dun ente público, coma título competencial. Efectivamente, na S.TC 76/86 de 9 de xuño, fundamento xurídico 7º, o Alto Tribunal abeira a licitude constitucional das axudas económicas por cesantía a altos cargos da administración autonómica basca da II República, dexergadas nas leis bascas 11/83 de 22 de xuño e 8/85 de 23 de outubro, na *"facultad de ordenación del gasto público que corresponde a la CAPV en el ámbito de sus competencias"*, sen clarexar ben cais son esas competencias.

⁷³⁸ Cfr., o seu artigo "La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas", REDC nº 30. Alí di concretamente:

"Cabe pois ratificar a idea de que a intachábel doutrina constitucional ao respecto do poder de gasto do Estado, non atopou, até o momento, un xusto correlato na súa aplicación aos casos concretos. Máxime se se ten en conta que nalgunha ocasión, o TC mesmo tolerou que as CC.AA. desaparecesen por completo da relación subvencional. Pode, xa que logo, afirmar-se, que o ámeto de autonomía de que dispoñen hoxe as CC.AA. nalgunhas materias suxeitas á súa competencia exclusiva, semella máis cativo do que era inferíbel, anos atrás, da lectura do art. 148.1º CE e dos correspondentes preceitos estatutarios".

⁷³⁹ Coma ben constata C. Viver - "Materias competenciales y Tribunal Constitucional", ed. Ariel, Barcelona 1989 -, sinalando coma na S.TC 76/86. o TC

"semella afastar-se da súa tese habitual segundo a cal non supón competencia específica nengunha, a facultade que posúen os entes públicos de dispór dos seus propios recursos. A ordenación do gasto débese facer respectando a distribución de competencias establecidas no bloque da constitucionalidade, é dicir, débese facer a meio das competencias propias sen poder atraer outras alleas. Pois ben, este principio semella crebar coa mencionada sentenza, xa que a ordenación do gasto propio da CAPB, semella seren o fundamento utilizado para xustificar os preceitos dunha lei que atribúe axudas económicas por cesantía, ás persoas que desenvolveron altos cargos na devandita C.A. durante a II República ou aos seus familiares" (Cfr., páx. 238).

Da lectura global da sentenza, pódese tirar máis ben a conclusión de que tamén non é na potestade de gasto público na que se abeira aquela actuación da CAPB, senón en criterios de **razonabilidade e de xustiza material**⁷⁴⁰, consideracións que determinan un apriorístico xuízo de constitucionalidade das leis citadas, que o Tribunal procede nun momento posterior a xustificar: deste modo, alí onde pode lexitima as medidas en títulos competenciais propios da CAPB (asistencia social, seguridade social), e onde non, na potestade de gasto público, se ben, e para non cair en contradicións radicais coa súa doutrina anterior, adubía esa referencia ao "*poder de bolsa*" cunha chamada de esguello a un impreciso "ámbito das suas competencias", sen precisar cais son estas exactamente.

⁷⁴⁰ Alén de na excepcionalidade do obxecto de ambas as dúas leis, coma testemuña o penúltimo parágrafo do fundamento xurídico 6º.

II. POTESTADE DE GASTO ESTATAL E AUTONOMIA FINANCEIRA AUTONOMICA. EN ESPECIAL, A S.TC 13/1992 DE 6 DE FEBREIRO.

A doutrina do TC exposta no epígrafe anterior verbo da potestade de gasto público estatal é aplicábel tamén, lóxicamente, á correspondente ás CC.AA.⁷⁴¹. En principio, poderíamos concluir que non hai maiores diferéncias na consideración de ambas e dúas potestades de execución dos respectivos orzamentos, na medida en que o carater instrumental do poder financeiro determinaría que cada ente territorial dos que integran o Estado composto só puidese usar del dentro do marco das súas competencias materiais.

Mais a xurisprudencia TC referente á autonomía financeira das

⁷⁴¹ Lembremos que a primeira sentenza na que o Alto Tribunal establece esa doutrina, a S.TC 39/1982, refería-se precisamente á potestade de gasto da Comunidade Autónoma do País Basco.

CC.AA.⁷⁴², teima na diferenciación entre esta que poderíamos denominar autonomía de gasto autonómica e a, en palabras do propio TC, "soberanía" de gasto do Estado, concibida esta última nuns termos que achegarian ao sistema español de relacións financeiras entre o Estado e as CC.AA. aos sistemas federais cooperativos, nomeadamente, ao noso ver, ao modelo cooperativo dos EUA⁷⁴³, coma tentaremos de xustificar máis adiante.

Deste xeito, insiste-se en que a autonomía financeira das CC.AA., tal e coma se concibe na CE (art.156) e máis na LOFCA (art.1.1º), cingue-se estrictamente ao ámeto das súas competencias⁷⁴⁴, coma se recolle, por só por

⁷⁴² Autonomía financeira que no caso español atopa a súa máis importante e case única expresión no aspecto do gasto, por canto as CC.AA. suxeitas ao sistema ordinario de financiamento non contan cun sistema tributario propio coa potencia arrecadatoria bastante coma para prover á cobertura financeira das súas competencias. Como recoñece o TC na S. 13/1992, fdto. xco. 7º,

"Ante todo conviene recordar, como uno de los rasgos característicos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas diseñado por la LOFCA, en el marco de la Constitución, que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público - y si acaso a la de las transferencias de ingresos procedentes de la hacienda estatal y que constituyen un derecho de crédito frente a ésta a favor de las haciendas autonómicas (...) - que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficientes para cubrir las necesidades financieras de la hacienda autonómica. Se configura así un sistema de financiación apoyado en mecanismos de transferencia financiera desde el Estado".

⁷⁴³ Neste sentido, segundo algúns autorizados representantes governamentais autonómicos (e citamos aquí a intervención de D. J. Balza, Viceconselleiro de Réxime Xurídico e Desenvolvemento Autonómico do Goberno basco, no Seminario coorganizado pola UPB e o IBAP adicado á reforma do Senado e as Comunidades Autónomas, Bilbo, 28 e 29 de maio de 1992), a S.TC 13/1992 - onde máis nidiamente se observa a diferente consideración sinalada no texto - establecería un modelo de relacións financeiras propio do federalismo cooperativo.

⁷⁴⁴ Salientar que o das "competencias propias", alén dun límite negativo á autonomía financeira das Comunidades Autónomas, constitúe tamén unha determinación positiva do alcance daquela. Esta determinación positiva implica, por exemplo, a inconstitucionalidade de determinados controis estatais sobor da xestión autonómica de programas de subvención financiados con fondos estatais, calificados polo TC de exorbitantes, é dicir, cando

"No se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política económica en un determinado sector con la programación a a nivel nacional que haya realizado el Estado en uso de las competencias que a tal efecto le confiere la Constitución".

Este é o caso de que a meio dunha simples comunicación administrativa se deixe en máns do

uns casos, na S.TC 14/1989⁷⁴⁵, en tanto que a potestade de gasto do Estado apodera a este para adicar os seus fondos a calqueira finalidade lícita, o que ao noso xuízo constitúe unha evidente contradición coa doutrina constitucional exposta no epígrafe anterior. Así claramente se di na recente S.TC 13/1992 que,

"Puede decirse, con razón, que el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (art. 66.2º y 134 CE) no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (art. 148 y 149 CE), al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las comunidades Autónomas, que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyen los respectivos Estatutos y las Leyes (art. 156.1º CE y art.1.1º LOFCA). Por consiguiente el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica".⁷⁴⁶

Direitor Xeral de Produción Agraria, a disposición ou reserva dos créditos, supeditando o seu libramento á remisión previa por parte das CC.AA. dunha información normalizada na que se conteña a relación de beneficiarios e o obxecto e contía das subvencións aprobadas no trimestre anterior. (Suposto dexergado na S.TC 201/1988, fdto. xco. 4º).

⁷⁴⁵ "La autonomía financiera, si bien garantiza a las Comunidades Autónomas la plena disposición de los medios financieros, no supone que esa potestad de gasto permita a las Comunidades Autónomas financiar o subvencionar cualquier clase de actividades, sino solamente aquellas en las que sean competentes, pues la potestad de gasto no es un título competencial que permita alterar el orden competencial diseñado por la Constitución y lo Estatutos de Autonomía" (Cfr., S.TC 14/1989, fdto. xco. 2º).

⁷⁴⁶ Cfr., S.TC 13/1992, fdto. xco. 7º. Esta soberanía de gasto estatal, non é máis ca tradución ao ámbito financeiro dunha concepción reiterada polo TC a respecto do concepto de autonomía do art. 137 CE. Xa na S.TC 1/1981 de 2 de febreiro, dicía o Alto Tribunal que

"... resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, la autonomía no es soberanía - y aún ésta tiene sus límites -...".

Na mesma liña, a S.TC 25/1981, de 28 de xullo de 1981 afirma que

"La autonomía reconocida, entre otros entes, a las Comunidades Autónomas por el art. 137 CE, se configura como un poder limitado que no es soberanía. La autonomía se reconoce a los entes territoriales enumerados en aquel artículo para "la gestión de sus respectivos intereses", lo que exige que se dote a cada ente de "todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo".

Deste xeito, e coma se afirma no parágrafo seguinte do propio fundamento xurídico 7º da S.TC 13/1992,

"Es evidente que en el sistema español de distribución territorial del poder, el Estado puede asignar sus recursos a cualquiera finalidad lícita y que la definición de esta finalidad en la Ley de Presupuestos condiciona necesariamente la libertad de acción de aquellas instancias que hayan de utilizar esos recursos".⁷⁴⁷

⁷⁴⁷ Este recoñecemento ao Estado do poder de, ao abeiro da súa potestade de gasto, asignar fondos dos seus orzamentos a calquera actividade lícita, fai-nos lembrar aquela xurisprudencia do TS dos EUA na que, con base no poder de gasto implícito na cláusula de ben-estar xeral do art. 1.8º da Constitución ("O Congreso terá a facultade (...) para (...) proveer ao ben-estar xeral dos Estados Unidos"), se lle recoñeceu ao Congreso o poder de asignar fondos federais a calquera fin lícita en calquera parte do territorio e con independencia de se a materia sobor das que recaisen as "grants" federais fosen propias da competencia dos Estados federados. Unha clara exposición do alcance e fundamento deste "spending power" achámola na sentenza do TS que resolve o caso *United States V. Butler*, do ano 1935. Seguindo a A. MONREAL FERRER ("La nación y los estados en el federalismo norteamericano. La interpretación judicial de las subvenciones federales", PPU, Barcelona, 1990), páx. 72.

"En primeiro lugar, "o poder do Congreso de autorizar gasto de fondos públicos non está limitado polas dereitas atribucións de poder lexislativo que a Constitución lle confire" de xeito que se entendía que podía atender a outras finalidades distintas das comprendidas na relación de competencias constitucionais do goberno federal.

En segundo lugar, a devandita interpretación remataba coa polémica na doutrina sobor dos límites do "spending power" que se remontaba a Madison e Hamilton, o primeiro vencellándoo ao exercicio das competencias especificamente atribuídas e o segundo sostendo que a cláusula confería un poder "separado e distinto" dos enumerados, de xeito que constituía por si propio un poder "substantivo"; a preferencia por Hamilton xustificábase en que a posición de Madison era unha tautoloxía, no senso de que a caso de ser a interpretación acaída non tivese habido necesidade nengunha de establecer a cláusula coma tal.

E, en terceiro lugar, que máis non estar vencellado ao exercicio dos poderes enumerados non por iso deixaba de estar submetido a límites".

Os paralelismos son evidentes: o poder de gasto substéntase en ambos e dous casos nunha potestade xenérica (cláusula de ben-estar xeral para o caso dos EUA; principios reitores, art. 9.3º e 149.1º.1ª CE para o caso español) que permite ás instancias centrais, en función das súas meirandes disponibilidades orzamentarias, adicar recursos á subvención de actividades, mesmo en materias propias da competencia dos entes subcentrais. As consecuencias da afirmación dun poder financeiro independente do ámbito das competencias materiais concretas leva tamén á negación - alomenos na práctica - da existencia de competencias exclusivas daqueles entes.

Porén, tamén hai diferencias: o fundamento básico do sistema de subvencións federais nos EUA, á parte da devandita cláusula de interese xeral, é a aceptación por parte dos estados das condicións anexas ás axudas, aceptación que exclúe de entrada a posibilidade da extralimitación competencial por parte da federación. Coma sinala o TS dos EUA na sentenza *Massachusetts V. Mellon* (1923) - citada por A. MONREAL FERRER, op. cit., páx. 75,

" En última instancia a queixa do estado demandante sostén que o Congreso

Xa que logo, comprobamos como o TC español está de novo a se debater entre dous polos aparentemente antitéticos como son, dunha banda, a negación dunha competencia subvencional en máns do Estado entendida coma un poder libre e desvincallado da orde competencial⁷⁴⁸, e doutra, a afirmación da capacidade que o Estado ten - coma manifestación da función lexislativa orzamentaria atribuída pola CE ás Cortes Xerais⁷⁴⁹ - de asignar fondos dos seus orzamentos ao logro de calisqueira finalidades lícitas, poisque aquel poder das Cortes xerais non se define por conexión co reparto competencial de materias que a CE establece nos art. 148 e 149⁷⁵⁰. A solución ten de partir pois, da

usurpou os poderes reservados de varios estados pola mera promulgación da lei, máis nada se ter feito nen nada ir-se facer sen o seu consentimento; e é evidente que esta cuestión, tal e coma é apresentada, ten carácter político e non xudicial, e xa que logo non é asunto que admita o exercicio do poder xudicial".

Pola contra, un razoamento desta caste é expresamente rexeitado polo TC español:

"Se podría pensar que mal puede el Estado lesionar la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas, cuando éstas en modo alguno están obligadas a aceptar la subvención establecida en los Presupuestos Generales del Estado para acciones o servicios de la competencia exclusiva de aquellas. De manera que la Comunidad Autónoma siempre podría evitar la lesión a su autonomía política o la invasión competencial rechazando la subvención en la forma prevista en los Presupuestos Generales del Estado y si en uso de su autonomía de la voluntad acepta, prestando su consentimiento a las condiciones y modo de la subvención, ello priva de fundamento a toda queja competencial en este sentido, pues sería como ir en contra de sus propios actos. Pero un razonamiento semejante sería constitucionalmente inaceptable porque la autonomía y las propias competencias son indisponibles tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas y porque, como se dijo en la S.TC 201/1988, fundamento jurídico 4º, "la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida en los artículos 156.1º de la Constitución y 1.1º de la LOFCA exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas". (S.TC 13/1992, fundamento jurídico 7º)

⁷⁴⁸ Cfr. S.TC 13/1992, fdto. xco. 6º.

⁷⁴⁹ Que na súa configuración actual - coma cámaras de representación xeral e non territorial, e á espera, en todo caso, dunha eventual reforma do Senado - non son senón parte do aparello central do Estado, é dicir dun só dos suxeitos integrantes do *compositum* que é o Estado das autonomías.

⁷⁵⁰ Cfr. S.TC 13/1992, fdto. xco. 7º. Advertir que esa afirmación de desvincallamento da orde competencial non é exacta: se o for, a contradición coa doutrina TC referida á potestade de gasto tanto do Estado como das CC.AA., sería insalvável. Deste xeito - este sería ao noso xuízo o *iter* do razoamento do Alto Tribunal - cómpre atopar un, aínda que sexa feble, apoio competencial. Sabido que este non se acha nos art. 148 e 149 CE acúde-se a unha imprecisa lexitimación do Estado para intervir na política social e económica - locución empregada polo Acordo 1/1986 que aproba o sistema de

afirmación dese poder soberano do Estado se ben respectando a orde competencial.

A cuadratura do circo acáda-se a meio dunha súbtil distinción entre a asignación dos fondos orzamentários, é dicer, o establecemento das subvencións⁷⁵¹, que si operaría á marxe da orde competencial afixada polo título VIII CE, e a programación e a execución dese gasto, na que o Estado sí ten de respectar a orde competencial, sob o risco de baleirar de contido a autonomía política e financeira das CC.AA. Desta forma, o modelo de relacións financeiras proposto polo TC na S. 13/1992 sería o seguinte:

- No caso de que a materia á que se refiren as asignacións orzamentárias sexa de competencia exclusiva do Estado, non se prantexa, lóxicamente, problema

financiamento das CC.AA. para o período 1987-1991 e repetida na S.TC 13/1992 - que non se fundamenta nos preceitos do título VIII, senón nos dereitos sociais/principios reitores da política social e económica do Título I, Capítulo III CE. Solución que, ao noso ver, dende unha interpretación sistemática da CE non é correcta: o chamado que nos art. 39 a 52 da CE se contén aos "poderes públicos" non implica que todos eles poidan intervir á canda ou indistintamente na realización dos obxectivos aos que estes preceitos os emprazan, o que batería frontalmente con principios constitucionais coma o de eficacia. A competencia será daquel ente ao que lle corresponda conforme ao reparto competencial por materias que configura o bloque da constitucionalidade (título VIII CE e Estatutos de Autonomía) e será tamén este, por tanto, o lexitimado para - na medida do alcance das súas competencias - para elaborar e executar unha política propia orientada á satisfacción daqueles obxectivos, correspondéndolle en todo caso ao Estado unha función de garantía en virtude do art.149.1º.1ª CE.

Pola contra, o TC segue a entender que

"Las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el artículo 149.1º.1ª CE, poniéndose de este modo el spending power estatal al servicio de una política de equilibrio social en sectores que lo necesiten, en ejecución de mandatos o cláusulas constitucionales genéricas (art.1.1º o art. 9.2º CE) que, aunque obligan a todos los Poderes Públicos, corresponde prioritariamente realizar a quien mayor capacidad de gasto tiene". (Cfr. S.TC 13/1992, fdto. xco. 7º).

⁷⁵¹ Esta asignación de fondos públicos a unhas ou outras finalidades sería a

"... constatación del señorío del Estado sobre su presupuesto esencia misma del poder financiero (la capacidad de decisión sobre el empleo de sus propios recursos". (S.TC 13/1992, fdto. xco. 7º).

nengún de delimitación competencial entre o Estado e as CC.AA.: será ás instancias competentes ás que corresponda en toda a súa extensión a programación e a execución do gasto.

- Caso de nos atopar perante materias de competencia, nun ou noutro grao, das CC.AA.⁷⁵²,

"... las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatutario de las competencias, sin imponer a la autonomía política de las Comunidades Autónomas otros condicionamientos que aquellos que resultan de la definición del fin o uso que el Estado puede hacer de otras competencias propias, genéricas o específicas.

De otro modo, si así no fuera y se admitiese que el asignar sus propios recursos a objetivos específicos en sectores o ámbitos de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, el Estado pudiera regular el modo, las condiciones y la manera en que han de emplearse por las Comunidades Autónomas los fondos estatales transferidos, entonces el Estado estaría restringiendo la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia, forzándolas a una suerte de regateo o negociación con el Estado so pena de perder los fondos asignados a la subvención".

É dicir, máis concretamente, a afectación dos fondos orzamentarios a finalidades determinadas de política económica o social - que corresponde, como xa vimos, ao Estado -para ser respetosa coa orde competencial, ten de ser...

"... global o genérica, en función de materias o sectores de la actividad económica o social, de manera que la especificación presupuestaria de los créditos sea la mínima imprescindible para acomodarse a las exigencias del principio de legalidad presupuestaria y deje el margen necesario de actuación para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer su competencia exclusiva en la materia (...). Siendo evidente que el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá

⁷⁵² Cfr. de novo, S.TC 13/1992, fdto. xco. 7º.

del alcance de los títulos en que ampare su intervención.

En aquellas materias en que el estado ostente algún título competencial y en la medida de su competencia podrá ejercitarlas mediante acciones de fomento o subvenciones, fijando normativamente las condiciones de su empleo por las Comunidades Autónomas (y ello respetando en todo caso las competencias ejecutivas o de gestión que puedan corresponder a éstas según el orden de reparto competencial en la materia) y, en su caso, disponer la gestión directa y centralizada de los fondos presupuestarios si resultara imprescindible....

Ello no significa, claro está, desapoderar al Estado para toda intervención en aquellas materias en que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas, pues el Estado puede ostentar competencias concurrentes por virtud de títulos reconocidos en art.149 CE y en los Estatutos de Autonomía para desarrollar o establecer políticas económicas o sociales de ordenación sectorial o de servicios o su actuación se enmarque en las facultades estatales de dirección y coordinación de la política económica en cuanto las subvenciones de que en cada caso se trate puedan constituir un elemento esencial de la misma (...)".

En fin, remata o TC este fundamento xurídico 7º da S.TC 13/1992, lembrando a necesidade dos instrumentos e técnicas de cooperación e colaboración - nomeadamente dos convénios de colaboración axustados á orde constitucional de competencias -, coma as máis axeitadas para o artellamento deses supostos de concorrência competencial entre o Estado e as CC.AA.⁷⁵³, para, xa no fundamento xurídico 8º, debullar un a un os posíbeis supostos de concorrência competencial Estado-CC.AA. no eido do fomento:

a) O primeiro dos supostos sería aquel no que unha Comunidade Autónoma ostenta unha competencia exclusiva sen que o Estado invoque título competencial

753

"Técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado autonómico que deberían ser acordadas en este y otros sectores entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas, buscando entre todos, dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional".

nengún (xenérico ou específico) sobor da mesma. Neste caso o Estado é quen de decidir asignar fondos orzamentários de seu a esas materias, mais

"... de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en lo Presupuestos Generales del estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado".

b) O segundo caso produciríase cando o Estado ostente un título xenérico de intervención (v.gr., o de ordenación xeral da economía) sobreposto a unha competencia autonómica mesmo exclusiva, ou ben teña a competencia de sobor das bases ou coordinación xeral dun sector ou materia, co correlato da correspondente competencia autonómica de desenvolvemento normativo e execución. Neste caso, o Estado, á máis de consignar subvencións de fomento nos seus propios orzamentos⁷⁵⁴, pode especificar o seu destino e regular as

⁷⁵⁴ Reparar na diferenciación que na propia S.TC 13/1992, fdto. xco. 6º, establece o Tribunal entre subvencións-dotación e subvencións de fomento. As subvencións-dotación, máis que subvencións en sentido propio serían

"... meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público (...) constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (...) o, sencillamente, una forma de financiación del mismo".

A competencia do Estado para as establecer residenciaríase no título de Facenda Xeral do art.149.1º.14ªCE, cando esa medida conxuntural se refira á relación da Facenda estatal coas Facendas locais. Mais no caso de subvencións-dotación para servizos transferidos ás CC.AA. e que non formen parte do custo ordinario destes, estas subvencións

"... corresponden como un recurso propio a las Comunidades Autónomas debiendo transferirse globalmente por el estado para ser integrados en los Presupuestos de la Hacienda autonómica. sin otro condicionamiento que el genérico estrictamente indispensable para asegurar el destino de la subvención afectándolo a la finalidad prevista en los Presupuestos Generales del Estado, de modo que se respete la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas". (Este sería o caso das subvencións estatais en materias de competencia exclusiva das CC.AA. sen concorrencia competencial nengunha co Estado, dixerado no apartado "a" do texto).

súas condicións esenciais de outorgamento na medida en que p permita a súa competencia xenérica, básica ou de coordinación. En todo caso hai que lles deixar sempre unha marxe ás CC.AA. para concretar a afectación ou destino con máis detalle ou, alomenos, para desenvolver e complementar a regulación das condicións de outorgamento e de tramitación das axudas. Asemade, a xestión das axudas corresponderá coma regra xeral ás CC.AA., der xeito que tamén non se poden consignar os fondos a prol dun órgano da Administración do Estado, de xeito que son partidas que deben territorializar-se ben nos propios orzamentos, ben nun intre inmediatamente posterior, a meio de normas que fixen criterios obxectivos de reparto, ben a meio de convénios de colaboración axustados aos ao bloque da constitucionalidade.

c) Un terceiro suposto daría-se cando o Estado teña atribuída a competencia de lexislación relativa a unha materia, ostentando apenas as CC.AA., competencias de execución desa normativa estatal. Segundo o TC, a única diferenza a respecto do caso anterior é a de que neste...

"... el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios".

d) O cuarto caso faría referencia aos supostos excepcionais de xestión centralizada das axudas e subvencións por órganos estatais⁷⁵⁵, mesmo no caso de ostentar as CC.AA. unha competencia exclusiva no sector ou materia ao que

Pola súa banda, na terminoloxía do TC, subvencións de fomento serían aquelas que se contemplan xa nos orzamentos coma subvencións a terceiros.

⁷⁵⁵ Vid infra o epígrafe relativo ás reservas de execución a prol do Estado, no capítulo adicado á xestión das axudas.

estas axudas se refiran. Porén, suliña o Tribunal que isto só pode ser posíbel cando, á máis de titular o Estado unha competencia xenérica ou específica na materia, concorre algunha das xa coñecidas circunstancias: que resultar imprescindible para asegurar a plena efectividade das medidas dentro da ordenación básica do sector, para garantir as mesmas posibilidades de obtención e disfrute aos seus potenciais destinatarios en todo o territorio do Estado e máis para evitar que se sobarde a contía global dos fondos estatais destinados ao sector.

III. A TERRITORIALIZACION DAS PARTIDAS ORZAMENTARIAS QUE PREVEAN SUBVENCIONS ESTATAIS EN MATERIA DE COMPETENCIA DAS CC.AA.

Ao tempo que o TC se cuestionaba a precisión - e tamén a constitucionalidade - dun sistema de xestión de axudas centralizado en sectores que tiñan sido descentralizados e atribuídos á competencia exclusiva das CC.AA.⁷⁵⁶, apuntaba coma o máis respetoso co deseño constitucional un sistema de xestión descentralizada no que os fondos correspondentes fosen atribuídos ás CC.AA. ben a meio de criterios obxectivos de reparto, ben a meio de convénios axustados aos principios constitucionais⁷⁵⁷, é dicir, que o propio TC considera á territorialización dos fondos orzamentarios estatais asignados ao fomento en materias de competencia das CC.AA., coma un presuposto inescudíbel da xestión autonómica das axudas que, coma xa vimos supra, é a regra xeral a salvo de excepcionais reservas de execución a prol do Estado.

En todo caso non foi até a S.TC 13/1992, cando o tema da territorialización acadou - conectado co da autonomía financeira das CC.AA. - un papel central na xurisprudencia constitucional referente ás relacións financeiras entre o Estado e as CC.AA. Deste xeito, na propia fundamentación dos recursos, o

⁷⁵⁶ Vid as Ss.TC 95/1986 e 152/1988 citadas supra no epígrafe relativo á xestión autonómica das axudas.

⁷⁵⁷ Idem nota anterior.

representante da Generalitat de Catalunya calificou a esta territorialización de determinadas partidas orzamentárias entre as CC.AA. competentes, coma unha manifestación específica da autonomía financeira das CC.AA. esixida pola propia xurisprudencia constitucional⁷⁵⁸, territorialización que devén máis necesaria para unha efectiva titela da autonomía financeira das CC.AA. ao repararmos - de acordo coa fundamentación do recurso - en que o sistema "definitivo" de financiamento das CC.AA. para o período 1987-1991, aprobado polo Acordo 1/1986 de 7 de novembro do CPFF, reduce o chamado bloque de financiamento incondicionado en tanto que inclúe no de financiamento condicionado "todos aqueles recursos a medio dos que se realizan os obxectivos xerais de política económica e social do Estado, cuxa xestión e execución corresponda ás Comunidades Autónomas". Entende a recorrente que a asignación centralizada dos fondos destas partidas a órganos estatais - e, xa que logo, a súa non territorialización conforme a criterios obxectivos na propia Lei de Orzamentos - supón unha redución e condicionamento ilexítimo da autonomía financeira e política autonómica, poisque os fondos,

"... pueden no llegar, o llegar sólo en parte, o llegar condicionados a través de convenios con el Estado".

Canto á xestión destas subvencións, a súa asignación centralizada a órganos estatais non permite unha verdadeira execución autonómica conforme coas competencias asumidas, ao predeterminar xa que a xestión dos recursos corresponde a aqueles órganos estatais de xeito tal que a posíbel xestión autonómica realizárase baixo o control directo dos mesmos, situación só

⁷⁵⁸ Vid infra o epígrafe relativo á xestión autonómica das axudas.

xustificábel no caso de non ostentar as CC.AA. competencia nengunha na materia.

Como conclusión, a Generalitat propón uns requisitos mínimos que han cumprir as subvencións estatais previstas nas Leis de Orzamentos para respectaren tanto a autonomía financeira coma as competencias asumidas polas CC.AA., e que serían:

- Para as partidas orzamentarias destinadas ao fomento en materias de competencia das CC.AA., a súa territorialización directamente na propia Lei de Orzamentos ou, se houber atrancos de carácter técnico, nun intre posterior, mais sempre consignándose coma créditos orzamentarios nos conceptos de transferencias - correntes ou de capital - do Estado ás CC.AA., e nunca directamente asignados a órganos estatais.
- Cando se tratar de materias nas que, alomenos, titulen as CC.AA. unha competencia de execución, a fórmula non pode ser máis a da xestión centralizada por órganos estatais, senón a vía da cooperación se ben, se advirte, non desnaturalizada a meio de convénios obrigatórios.
- Finalmente, pede-se que o reparto dos fondos se realice ao travexo da aplicación de criterios obxectivos de reparto e non de convénios obrigatórios.

Pola súa banda, o Avogado do Estado principia a contestación ao recurso cun entendemento que certamente non se compadece, ao noso ver, co modelo

de relacións financeiras que a CE tracexa⁷⁵⁹, chantando un concepto moi estricto da autonomía financeira autonómica, ao dicir que

"En nada afecta a la autonomía de gasto comunitaria la posibilidad de que el Estado disponga de sus propios fondos, salvo interferencias o contradicciones concretas que en el recurso no se denuncian".⁷⁶⁰

Así, e partindo das *"importantes matizaciones - incluso en el caso de*

⁷⁵⁹ Fora do feito constatado polo TC de que as normas que compoñen o bloque da constitucionalidade só realizan un impreciso e insuficiente artellamento das relacións financeiras entre a Administración central e as Administracións autonómicas (Cfr. S.TC 13/1992, fdto. xco. 2º), a CE - e nomeadamente a LOFCA - conteñen elementos abondos para configurar un modelo de relacións non de arredamento, senón de coordinación entre as Facendas autonómicas - e locais - e a estatal, coma ben se pode concluir do exame do art. 156.1º CE.

⁷⁶⁰ Argumento que agacha tamén a doutrina da neutralidade competencial do orzamento, recollida basicamente nas Ss.TC 63/1986 e 146/1986. De acordo con esta doutrina as Leis de Orzamentos, ao non seren as fontes das obrigas económicas do Estado, non regulan nen predeterminan a forma en que o gasto teña de ser investido, senón que simplemente autorizan a disposición dos fondos e predeterminan o concepto polo que autorizan o seu uso. Deste xeito, as partidas orzamentarias non teñen máis función ca de *"mera dotación económica para la actuación estatal en la materia"*, sen predeterminar nen criar, senón simplemente aplicando as competencias que ao Estado lle teñan sido atribuídas e na medida en que o teñan sido, polas normas atributivas de competencias - CE e Estatutos - que son as verdadeiramente habilitantes.

Porén, e sendo esta a doutrina xeral, tamén é só aplicábel ao suposto máis xeral de impugnación autonómica de partidas orzamentarias, cando os criterios de distribución das mesmas se conteñan nun acto distinto e externo ás Leis de Orzamentos, ou cando tomando por base esa previsión orzamentaria teña o Estado levado a cabo unha regulación do réxime xurídico das axudas sen respeitar as competencias autonómicas ou ben, no caso de que o Estado na execución das partidas, non respeitase as competencias de execución das CC.AA. E, por iso, o TC engade - na S.TC 13/1992, fdto. xco. 5º - que,

"... esa doctrina no puede ser aplicada de manera mecánica para negar la posibilidad (ya apuntada explícitamente en las Ss.TC 15/1986, fundamento jurídico 5º y 88/1987, fundamento jurídico 2º) de que las Comunidades Autónomas impugnen las partidas del estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado cuando lo que se cuestiona - como ahora acontece y era también el caso del conflicto de competencia resuelto en la S.TC 146/1986 - es la competencia misma del Estado para, mediante el ejercicio de su poder financiero, centralizar en organismos de la Administración estatal los fondos destinados a subvenciones o ayudas en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Nada ha de oponerse, pues, en principio, a que las Comunidades Autónomas impugnen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, en cuanto expresión característica del poder de gastos (spending power) del Estado, autorizando créditos para subvenciones sobre materias o sectores económicos en los que pueda verse afectado el orden constitucional de distribución de competencias o la misma autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas".

competencias aparentemente exclusivas de las Comunidades Autónomas" introducidas pola S.TC 146/1986⁷⁶¹ verbo da doutrina "tradicional" do TC referida á potestade estatal de gasto público, entende o representante estatal que os conceptos de incompetencia estatal e territorialización dos fondos son contraditórios, poisque cómpre una análise concreta non das partidas orzamentárias, senón da disciplina normativa das subvencións ou fondos concretos, para determinar se a xestión centralizada, ou ben, a territorialización - nos seus diferentes graos - previstas pola mesma son ou non conformes coa orde competencial, disciplina normativa que non se contén na Lei de Orzamentos. En conclusión,

"No cabe analizar en abstracto la adecuación de las partidas presupuestarias al orden competencial por el solo hecho de no preverse su territorialización que, por otra parte siempre será posible de acuerdo con lo dispuesto en el art. 153 de la referida Ley de Presupuestos Generales impugnada".⁷⁶²

Para o TC é claro que, para seren respeitosa coa autonomía política e financeira das CC.AA, a acción de fomento do Estado en materias de competencia das CC.AA., ten de materializar-se a meio de

"... transferencias financieras para subvenciones (...) que (...) deben atribuirse directa e incondicionadamente a las Comunidades Autónomas nutriendo, como un recurso financiero más, la Hacienda autonómica. Técnica ésta de reparto territorial de las subvenciones para su gestión descentralizada por las diferentes Comunidades Autónomas que, como ya se dijo en la S.TC 95/1986, fundamento jurídico 5º, resulta la más ajustada al modelo de Estado de las Autonomías diseñado por la Constitución. Y a tal efecto, las dotaciones presupuestarias destinadas al fomento

⁷⁶¹ Vid infra o epígrafe relativo á materia de asistencia social.

⁷⁶² Refírese á Lei de Orzamentos Xerais do Estado para 1988, obxecto do primeiro dos recursos de inconstitucionalidade acumulados e resolvidos pola S.TC 13/1992. En todo caso, sinalar que a fundamentación da actora e a contestación do Avogado do Estado, coinciden substancialmente en ambos e dous casos.

deben distribuirse de manera global y descentralizada entre las distintas Comunidades Autónomas según "criterios objetivos de reparto o bien mediante convenios ajustados a los principios constitucionales" (S.TC 152/1988, fundamento jurídico 5º).⁷⁶³

En todo caso, debemos advertir que estes "bons desexos" do TC resultan moi desleídos no que atinxe á súa realización práctica, tanto polos termos da declaración de inconstitucionalidade de determinadas partidas e preceitos das Leis de Orzamentos para 1988 e 1989⁷⁶⁴, canto pola solución concreta que o TC dá ás impugnacións particulares das diferentes partidas atopando, nos máis dos casos, unha competencia que permiten á intervención estatal ir alén da simple especificación orzamentaria dos créditos, por exemplo en materia sanitaria ou mesmo de asistencia social⁷⁶⁵, nos fundamentos 12 e seguintes da S.TC 13/1992.

⁷⁶³ Cfr., S.TC 13/1992, fdo. xco. 7º.

⁷⁶⁴ Vid o fundamento xurídico 17 desta S.TC 13/1992. Como sinala ao seu remate,

"Por todo ello, el alcance de los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad acordada se limita a los futuros ejercicios presupuestarios posteriores a la fecha de publicación de esta sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

, de maneira que a declaración de inconstitucionalidade non supón a anulación dos devanditos preceitos e partidas orzamentaria, pertencentes a exercicios económicos xa cerrados, nen, por suposto, a das subvencións xa concedidas ao seu abeiro.

⁷⁶⁵ Así, en materia de asistencia social, e diante da impugnación pola Generalitat de Cataluña dos art. 55 e 45 das Leis de Orzamentos para 1988 e 1989 respectivamente, precitos que, con idéntico contido normativo establecían unha contía máxima para as pensións asistenciais así coma o límite de idade dos beneficiarios, puido dicir o TC - Cfr. S.TC 13/1992, fdo. xco. 14º - que

"... la inexistencia de un título competencial basado en el "poder de gastar", no impide al Estado el ejercicio de toda acción social y económica mediante la vía subvencional canalizando sus recursos financieros al fomento de programas generales o de actuaciones singulares, para lo que puede estar legitimado constitucionalmente por virtud de otros títulos competenciales en razón en función a la que el Estado - junto a los demás poderes públicos - viene compelido por el art.9.2º CE de promoción de la igualdad sustancial del individuo y de los grupos en que se integra....",

tentando de escudir con este alambicado labor de interpretación consitucional, a realidade da falta dun título copmetencial específico na materia. (Sobor desta peculiar interpretación do chamados aos poderes públicos dos art. 39 e ss. CE, reiterara acrítica verquida *supra* neste mesmo capítulo).

IV. OS INSTRUMENTOS DA TERRITORIALIZACION: OS CONVENIOS ENTRE O ESTADO E AS COMUNIDADES AUTONOMAS.

Mália a insistencia do TC español ao declarar que a súa función non é a de fornecer ao lexislador dun sistema de relacións financeiras entre o Estado e as CC.AA., senón simplemente a de determinar se os propostos por este axústanse ou non ao marco constitucional⁷⁶⁶, o certo é que non deixou de afirmar a comenencia constitucional dun sistema de asignación territorial dos fondos orzamentados polo Estado para o fomento en materias de competencia das CC.AA., asignación territorial que se realizaría a meio, ben de criterios obxectivos de reparto, ben a meio de convénios entre o Estado e as CC.AA. axustados aos principios constitucionais.

A parte, cómpre termos en conta tamén a previsión do art.153 do actual

⁷⁶⁶ Cfr. fdtos. xcos. 11 *in fine* e 2 *in fine* tamén, da S.TC 13/1992, nomeadamente este no que o Tribunal lembra que

"...ni el recurso de consitucionalidad, en ausencia de preceptos constitucionales que así lo exijan, es la vía adecuada para obtener el establecimiento de uno u otro sistema de financiación de las Haciendas territoriales, o la coordinación de la actividad financiera de los distintos entes territoriales entre sí (S.TC 179/1985), ni nos incumbe a nosotros determinar "cuál es el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas"; decisión ésta que, "dentro de la Constitución, corresponde adoptar a los propios Poderes Públicos responsables de ello, tanto del estado, como de las comunidades Autónomas" (S.TC 145/1989, fundamento jurídico 6º), siendo la única función de este Tribunal la de decidir si las concretas disposiciones impugnadas invaden o no el marco de lo consitucionalmente admisible".

TR da Lei Xeral Orzamentaria⁷⁶⁷, que ao se referir ás subvencións estatais xestionadas polas CC.AA.: este preceito dexerga unha das posibles vías - en palabras do propio TC⁷⁶⁸ - para a territorialización dos fondos correspondentes ás subvencións estatais que haxan de seren xestionadas polas CC.AA.⁷⁶⁹. O

⁷⁶⁷ Sinala este longo preceito:

"Cando como consecuencia do traspaso de servizos estatais ás Comunidades Autónomas, estas deban xestionar e administrar os créditos de subvencións, terán-se en conta as seguintes regras:

1ª. A xestión e administración realizará-se conforme á normativa que regule cada tipo de subvención e, no seu caso, pola das Comunidades Autónomas na medida en que sexan competentes.

2ª. Os criterios obxectivos que servan de base para a distribución territorial das subvencións fixarán-se polos respectivos Departamentos ministeriais, ouvidas as Comunidades Autónomas, ao comezo do exercicio económico e serán aprobados polo Goberno. En calquera caso, a distribución territorial dos créditos deberá ter-se fixado antes do 15 de marzo de cada exercicio.

3ª. Sen prexuízo do disposto na regra segunda precedente, poderán-se establecer nos casos en que iso resulte xustificado, reservas xerais de créditos non distribuídos na orixe co fin de cubrir necesidades ou demandas imprevistas ao longo da execución do orzamento.

4ª. Os créditos que corresponda xestionar a cada Comunidade Autónoma librarán-se-lle e farán efectivos por cuartas partes na segunda quincena natural de cada trimestre, sen que deba producir-se máis excepción a esta regra que a do pagamento correspondente ao primeiro trimestre, que se fará efectivo en canto se efetuar o reparto territorial dos créditos, regulado na regra segunda anterior.

Cando as subvencións teñan por finalidade prestacións de carácter persoal e social, librarán-se por doceavas partes ao comezo de cada mes.

5ª. Os remanentes de fondos resultantes ao finalizar cada exercicio que se achen en poder das Comunidades Autónomas, seguirán mantendo o destino específico para o que foron transferidos e utilizarán-se no seguinte como situación de Tesourería na orixe para a concesión de novas subvencións.

Se a subvención á que corresponde o remanente resulta suprimida no orzamento do exercicio seguinte, destinará-se aquel, en primeiro lugar a facer efectivas as obrigas pendentes de pagamento ao fin do exercicio inmediatamente anterior e o sobranse que non estivese comprometido reintegrará-se ao Estado.

6ª. Finalizado o exercicio económico, as Comunidades Autónomas deberán remitir ao Departamento ministerial correspondente un estado comprensivo das obrigas recoñecidas e dos pagamentos realizados até o peche do exercicio económico, pola subvención ou subvencións xestionadas".

⁷⁶⁸ Cfr. S.TC 13/1992, fdo. xco. 9º *in fine*.

⁷⁶⁹ En resumo o sistema establecido por esta norma será o seguinte:

- O instrumento técnico para a distribución dos fondos serán, en principio, uns criterios obxectivos fixados polos Departamentos Ministeriais respectivos, ouvidas as CC.AA., e aprobados polo Goberno.

- A distribución territorial dos fondos terá de se facer en todo caso antes do 15 de marzo de

suposto do que este preceito parte é a asignación centralizada dos fondos en órganos estatais, é dicir, un suposto ben afastado do sistema que o propio TC declara coma o "preferíbel" e que é o de que xa nos propios Orzamentos estatais, ese fondos aparezan coma transferencias correntes ou de capital a prol das CC.AA.⁷⁷⁰ E por máis que logo engada o propio Tribunal que,

"... la preferencia por esta opción no implica que se incurra en inconstitucionalidad cada vez que no se cumpla, pues puede ocurrir (...) que en determinados casos no sea posible introducir esa técnica en la Ley de Presupuestos, o que, aún siendo posible, concurran en su contra, a juicio del legislador estatal, otras razones",

o que en todo caso si resulta inadmisíbel dende un punto de vista constitucional é a

"... consignación centralizada de los fondos que deben gestionar las Comunidades Autónomas a favor de un Organismo dependiente de la propia Administración del Estado cuyos servicios ya han sido transferidos a las Comunidades Autónomas, salvo que por las razones o circunstancias ya señaladas por la doctrina de este Tribunal expuesta anteriormente, dicha centralización resulte justificada".

De maneira que, sendo a do art.153 LXOrz. unha das posíbeis vías de asignación territorial dos fondos estatais, ao noso ver, vai ter un difícil encaixe dentro destas novas técnicas de orzamentación axeitadas ao Estado das Autonomías adiantadas pola S.TC 13/1992.

exercício.

- Os fondos librarán-se a prol das CC.AA. por cuartas partes e dentro da primeira quincena natural de cada trimestre. Cando se tratar de prestacións de carácter persoal ou social, fara-se efectivas ás CC.AA. por dozeavas partes ao comezo de cada mes.

⁷⁷⁰ Cfr. S.TC 13/1992, fdto. xco. 9º.

Canto ao reparto dos fondos, xa nos propios orzamentos ou ben, cando isto non for posíbel, nun intre posterior, entre as CC.AA. e a meio de criterios obxectivos, o certo é que esta é unha previsión sempre repetida na doutrina constitucional dende a a S.TC 95/1986 mais nunca desenvolvida por esta. En todo caso, non parece que a canle máis axeitada para a fixación destes criterios sexa a recollida no art.153 LXOrz. - fixación polo Goberno do Estado tras de ouvir ás CC.AA.⁷⁷¹ - se é que queremos de verdade garantir a autonomía financeira das CC.AA. Neste punto⁷⁷² bota-se en falta a inexistencia no Estado español dunha verdadeira Cámara de representación territorial e cunhas competencias tamén verdadeiramente territoriais: a aprobación por un órgano desta caste das Leis de Orzamentos garantiría neste punto o acerto - ou alomenos, a lexitimidade - da fixación dos criterios de reparto dos fondos estatais entre as CC.AA.

Polo que atinxe aos convénios de colaboración entre o Estado e as CC.AA., principiar reiterando a doutrina constitucional encol da colaboración e da cooperación exposta nun capítulo anterior e da que podemos reter a esencial voluntariedade que estas técnicas de relación encerran, o que supón denunciar coma inconstitucionais aqueles convénios obrigatórios aos que a Generalitat se

⁷⁷¹ O Acordo da Comisión Delegada do Goberno para Política Autonómica do 13 de setembro de 1984, desenvolve o procedemento desta distribución territorial dos fondos estatais destinados a subvencións a xestionar polas CC.AA., procedemento que basicamente consiste en (a) audiencia ás CC.AA. competentes sobor dos criterios de distribución das subvencións, (b) remisión do proxecto de Acordo ao MAP para (c) ser informado pola Secretaría de Estado para as Administracións Territoriais, (d) aprobación polo Consello de Ministros e (e) publicación no BOE. (vid. "El Estado de las Autonomías", MAP, Madrid, 1993, páx. 134 a 138).

⁷⁷² E nisto coincide a maioría da doutrina constitucionalista - á lus do exposto no Seminario encol da reforma do Senado e as CC.AA. xa citado *supra* - e é unha competencia inescusábel de toda cámara de representación territorial merecente de tal nome, á lus das experiencias do federalismo europeo - alemán e austríaco, basicamente - a da aprobación polas mesmas das leis de incidencia no réxime dos entes subestatais aos que representan (as chamadas na doutrina federalista alemana "leis federativas") entre as que, lóxicamente a Lei de Orzamentos ocupa un lugar sobranceiro.

refire na fundamentación do recurso, tal e coma fai, por outra banda o propio TC⁷⁷³. Deste xeito, o ámbito propio dos convénios-programa no eido do reparto dos fondos estatais entre as CC.AA. competentes é o caso de concorrência competencial. Nestes supostos, o Estado pode

"... establecer sus condiciones, hasta donde alcance su competencia material, en vez de por una norma de obligado cumplimiento, mediante un Convenio-Programa, supeditando la transferencia de los fondos a las Comunidades Autónomas a la firma del Convenio correspondiente".⁷⁷⁴

Finalmente reseñar que a Lei de Orzamentos Xerais do Estado para 1993, no seu art. 17 - "Xestión de subvencións a prol das Comunidades Autónomas" - recolle a doutrina establecida polo TC, especialmente apartir da tantas veces citada S.TC 13/1992, ao dispor:

"Os créditos destinados ao financiamento de sectores, servizos, actividades ou materias naquelas Comunidades Autónomas que teñan asumidas competencias de execución ao respecto e que non teñan sido obxecto de transferencia directa a virtude da presente Lei, haberán de territorializaren-

⁷⁷³ "Tiene razón la Generalitat de Cataluña al rechazar que el Estado pueda interferir el ejercicio de las competencias autonómicas mediante convenios-programa o condicionados, si se trata de competencias plenamente exclusivas de las Comunidades Autónomas. La fórmula del Convenio no es, sin embargo, descartable en estos casos, puesto que responde a ese principio de cooperación inherente al Estado de las Autonomías y en el que debería profundizarse. Pero es obvio que no puede servir para que el Estado recupere competencias en sectores de actividad descentralizados por completo, pues como ya se dijo en la S.TC 96/1986, fundamento jurídico 3º, "es evidente que, con base en este deber de recíproco apoyo y mutua lealtad (que es el deber general de cooperación al que están sometidos el Estado y las Comunidades Autónomas), no pueden resultar ampliadas las competencias del Estado, ni es posible por lo mismo limitar o condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas (...) a la celebración o cumplimiento de Convenio alguno entre las dos administraciones territoriales". Ni tampoco es admisible, como se dijo en la S.TC 95/1986, fundamento jurídico 5º, que merced a dicho Convenio, la Comunidad Autónoma "haya podido renunciar a unas competencias que son indisponibles por imperativo consitucional y estatutario". En estos supuestos, el Convenio sólo puede servir para facilitar la puesta a disposición de las Comunidades Autónomas de los fondos destinados a subvenciones, si en los Presupuestos Generales del Estado se determina genéricamente su destino. Pero no podría ni siquiera condicionarse esa transferencia de fondos a la firma de un Convenio, pues, en todo caso, el Estado tiene la obligación dedistribuir las subvenciones entre las Comunidades Autónomas "durante el ejercicio presupuestario, con la mayor antelación posible", según se ha dicho". (Cfr., S.TC 13/1992, fdto. xco. 10º).

⁷⁷⁴ Cfr. S.TC 13/1992, fdto. xco. 10º.

se inmediatamente a prol das tais Comunidades Autónomas, a meio de normas ou Convénios de Colaboración que incorporarán cirtérios obxectivos de distribución e, no seu caso, fixarán as condicións de outorgamento das subvencións".⁷⁷⁵

⁷⁷⁵ Engade o parágrafo segundo do preceito, repetindo as condicións fixadas pola xurisprudencia do TC como lexitimadoras da xestión centralizada das axudas:

"En caso ningún serán obxecto de territorialización os créditos que deban xestionar-se por un órgano da Administración do Estado ou organismo dela dependente para asegurar a plena efectividade dos mesmos dentro da ordenación básica do sector, garantir idénticas posibilidades de obtención ou disfrute polos seus potenciais destinatarios en todo o territorio nacional ou evitar que se sobarde a contía global dos fondos estatais destinados ao sector".

CAPITULO SEXTO

**A COMPETENCIA ESTATAL DO ART. 149.1º.13ª
DA CE.**

I. INTRODUCCION.

O art.149.1º.13ª CE, dacordo coa xa sinalada doutrina TC verbo da potestade estatal de gasto público, ten operado en moitas ocasións como título estatal lexitimador da intervención do Estado, a meio de medidas de fomento, en ámbitos atribuídos á competencia das CC.AA.⁷⁷⁶.

Nas liñas que seguen e atendendo ao propósito deste traballo, non imos entrar en consideracións xerais encol do contido da competencia estatal de planexamento económico do art.149.1º.13ª CE e do seu artellamento coas respectivas competencias autonómicas - aínda que as referencias a traballos, xa ben abondosos na doutrina científica española⁷⁷⁷, han ser constantes - senón

⁷⁷⁶ Como se afirma na S.TC 75/89, fundamento xurídico 3ª, "este Tribunal ya ha reconocido que el ejercicio autonómico de una competencia exclusiva sobre un determinado subsector económico no excluye la existencia de una competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector y que el ejercicio autonómico de esa competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica".

⁷⁷⁷ Dende os clásicos de S.MUÑOZ MACHADO (o capítulo adicado ao planexamento económico no libro "La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución española", IEE, 1980. Ou o capítulo correspondente ás competencias económicas das CC.AA., no vol.I do seu "Derecho Público de la Comunidades Autónomas", CIVITAS, 1982) e M. BASSOLS COMA (o capítulo adicado ao planexamento económico en xeral no libro colectivo "El modelo económico de la Constitución española", IEE, 1981. Ou especialmente no seu libro "Sistema económico y Constitución", páx. 292 e ss. adicadas a "la planificación económica en el marco de las Comunidades Autónomas", TECNOS, 1985), pasando polos de T.R. FERNANDEZ (voz "Planificación" na "Nueva Enciclopedia Jurídica Seix"), e S. MARTIN RETORTILLO (sobranceiramente no seu "Derecho Administrativo Económico", páx. 422 e ss., adicadas a "Las Comunidades Autónomas y el proceso planificador: planificación económica nacional y planificación económica intrarregional"), ou O. DE JUAN ASENJO (no seu libro "La Constitución económica española", especialmente as páx. adicadas ao planexamento económico - 205 a 224 - e máis ao propio art.149.1º.13ª CE - 273 a 283 -) ou J.M. DIAZ LEMA (o epígrafe adicado a "Las Comunidades Autónomas y la planificación" - páx. 60 e ss. - do seu libro "Subvenciones y crédito oficial

que nos debuzaremos sobranceiramente sobor da xurisprudencia verquida até o de agora polo TC español, sen perxuizo, lóxicamente, de apuntarmos as nosas propias conclusións e ideas.

II. ALCANZO DO ART. 149.1º.13ª CE, NA XURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL RELATIVA A ACCION PROMOCIONAL DO ESTADO.

Máia compartirmos a afirmación de M. BASSOLS cando di que "a inexistencia dun esquema formalizado de planexamento económico xeral, determinou que a xurisprudencia constitucional teña discurrido por vías de abstracción, de xeito tal que a discusión encol do título competencial de planexamento, transformou-se nunha análise sobor da lexitimación das facultades de ordenación da economía"⁷⁷⁸, non ficamos por iso absolvidos da necesidade de pescudar por cais canles e en virtude de cais necesidades chegou o TC a esa abstracción. Pescuda precisa porque nen sempre o Alto Tribunal mantivo posicións iguais verbo do alcanzo do art. 149.1º.13ª CE, senón que na economía de cada senténcia en particular, a teima no caraiter básico e coordinador e máis nos seus límites materiais - o planexamento económico -, ou ben nunha interpretación extensiva do mesmo ao máis xeral concepto de "ordenación xeral da actividade económica", atende basicamente ás necesidades do caso concreto. En resumo, os vieiros seguidos polo TC na aplicación do art.149.1º.13ª CE podemos-os sintetizar:

⁷⁷⁸ Cfr. "Sistema económico y Constitución", páx. 307.

- consideración estricta do preceito, como continente dunha competencia estatal cinguida ás bases e a coordinación do planexamento xeral da actividade económica.
- aplicación ao exercicio estatal da devandita competencia, da doutrina da medida, de xeito que aquela sería quen de lexitimar, alén da fixación das liñas directrices e dos criterios globais de ordenación de sectores económicos concretos, todos aqueles preceitos - e mesmo actuacións executivas -, directa ou indirectamente ordeadas ao acadamento dun obxectivo de política económica.
- entendemento material - no senso de non formal - da citada competencia, extendéndoa ao máis amplo eido da "ordenación xeral da actividade económica".

Na primeira das liñas apuntadas supra, móven-se varios pronunciamentos do TC español. Deste xeito, xa na S.TC 1/82 de 28 de xaneiro, fundamento xurídico 5º, advertía que máis outorgar o art.10.25º EAPB á CAPB, competencia exclusiva para o "planexamento da actividade económica do País Basco", o propio preceito enmarca esa competencia dentro do respecto á "ordenación xeral da actividade económica". E tendo o Estado competencia exclusiva para as "bases e coordinación do planexamento económico xeral",

"es claro que ambas competencias exclusivas están llamadas a ser objetiva y materialmente concurrentes, de modo tal que la prioridad vertical⁷⁷⁹ corresponde en materia de coordinación de la planificación de

⁷⁷⁹ Prioridade vertical que non obedece a unha posición de superioridade xerárquica do Estado, dacordo co principio de competencia que rexe as relacións entre os ordenamentos estatal e autonómico. Máis aínda: no caso do planexamento económico, e dacordo cunha interpretación conxunta dos art.149.1º.13ª e 131 CE, as bases e medidas estatais de coordinación presentan a peculiaridade de seren o resultado dun proceso participativo. Como sinala T.R. FERNANDEZ "o art.131 CE é ben explícito na súa alusión a un planexamento de dupla corrente, de abaixo a enriba (atendendo ás necesidades e

la actividad económica al Estado en todo el ámbito nacional(sic), y después, y con la obligación de someterse a aquella coordinación ha de situarse la correspondiente competencia en la esfera comunitaria de los órganos estatutarios del País Vasco".

Na mesma liña deste parágrafo, se ben establecendo o sistema normal de relación entre unha competencia básica estatal e as correspondentes autonómicas de desenvolvemento lexislativo e execución - non en ván fála-se de competencias obxectiva e materialmente concorrentes -, móven-se outras sentencias nas que o conflito non se prantexa entre dúas competencias homónimas estatal e autonómica de planexamento económico, senón entre unha competencia exclusiva das CC.AA. sobre dun sector económico concreto e a xeral do Estado de planexamento económico.

Suposto, v.gr. da S.TC 125/84, na que o Alto Tribunal rexeita o carácter de planexamento económico dun RD estatal que establecía unha determinada clasificación dos establecementos hoteleiros:

"Es claro, como señalan los representantes de las tres Comunidades litigantes, que el art. 149.1º.13ª CE no puede ser aplicado en este caso, pues ni debe ser interpretado de forma tal que vacíe toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica - lo que equivaldría a vaciar casi todo el bloque de competencias asumidas por las Comunidades -, ni la competencia contenida en el RD 2288/83 puede, en modo alguno, tener carácter básico, ya que se trata de una medida de escasa entidad económica y de alcance sumamente reducido incluso entendida como mecanismo de promoción turística. No entra en juego, pues, aquí el artículo 149.1º.13ª de la CE, porque el RD impugnado no contiene medidas o normas básicas ni, como es obvio, coordina la planificación económica"⁷⁸⁰.

posibilidades de desenvolvemento detectadas in situ polas propias CC.AA.), e de enriba a embaixo (a meio do obrigado ensarillamento do plano xeral cos planos territoriais ou rexionais, en termos de compatibilidade mútua e non de desenvolvemento xerárquico), que ven imposta pola propia lóxica interna da nova estrutura constitucional do Estado". (Op. cit.).

⁷⁸⁰ Sent. cit. fundamento xurídico 1º.

Atendendo a pronunciamentos máis recentes, no fundamento xurídico 3º da S.TC 75/89, tamén en materia turística, dí-se que:

"El Estado no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de turismo, ni tiene una competencia general e indeterminada de fomento del turismo paralela o concurrente con las competencias asumidas por las CC.AA., pues ello significaría no sólo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar de forma permanente el sistema ordinario de financiación autonómica. Sólo puede establecer medidas de fomento en tanto y por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica"⁷⁸¹.

Xa que logo, no eido da acción estatal de fomento, os conflitos prantexarán-se preferentemente entre competencias xerais de intervención estatal no eido económico e competencias sectoriais exclusivas das CC.AA. Nestes supostos, haberá tamén un caso de de concorrencia competencial⁷⁸², mais ben diferente do referido na S.TC 1/82, cando as competencias estatal e autonómica versaban sobor dunha mesma materia, planexamento económico, na que a competencia autonómica sitúa-se no clásico esquema de competencia de desenvolvemento dunha competencia básica estatal⁷⁸³. Nos casos de confrontación entre a competencia do art.149.1º.13ª CE e as sectoriais autonómicas en materia de agricultura, gandería, vivenda, turismo, etc., a competencia estatal haberá de se estricar ao ámeto da fixación de bases e de medidas de coordinación no eido do planexamento económico, sen que se poida

⁷⁸¹ Ver no mesmo senso, a S.TC 152/88.

⁷⁸² Tal como sinala a S.TC 201/88 entre outras: "La habilitación constitucional de subvenciones estatales a las CC.AA., viene condicionada por el dato de que el Estado posea competencias que necesariamente serán concurrentes con las que ostenta la C.A. a la que se transfiere la subvención".

⁷⁸³ E deixando á parte o debate sobor de se as CC.AA. posúen unha verdadeira competencia exclusiva que atinxa ao planexamento económico do seu ámeto territorial.

falar dunha "prioridade vertical"⁷⁸⁴ do Estado no sector económico en sí mesmo considerado, senón só na medida en que aquela teña un relevo dabondo como para eisixir unha actuación básica estatal de planexamento sobor de sí.

En definitiva, segundo esta primeira vía seguida polo TC semella que a competencia do tantas veces citado art.149.1º.13ª CE, póde-se reconducir aos seus xustos termos, a meio da aplicación á mesma da doutrina xeral chantada polo TC verbo dos conceptos de bases e máis de **coordinación**, xunto cunha interpretación formal e non material do concepto de "planexamento xeral da actividade económica"⁷⁸⁵.

Percorrendo pois este camiño, as BASES ás que fai referencia o devandito preceito⁷⁸⁶, caracterizarían-se, dende o punto de vista material, pola súa finalidade - garantía dun común denominador normativo para todo o Estado, a partires do cal poidan as CC.AA. introducir os elementos particulares precisos para a formulación de verdadeiras políticas propias no eido económico⁷⁸⁷; por, como consecuencia da nota anterior, non poderen baleirar as correspondentes

⁷⁸⁴ A materia en si, atópa-se, dacordo coas fórmulas usadas polo TC, "rexionalizada" ou "descentralizada", de xeito que é ás CC.AA. a quen corresponde formular e desenvolver unha política propia nese eido.

⁷⁸⁵ Aplicación que non é novidade nengunha, nen na xurisprudencia do TC, nen na doutrina española. Dentro desta, S. MUÑOZ MACHADO e O. DE JUAN ASENJO, por exemplo, nas obras citadas supra.

⁷⁸⁶ Arrumbando polo de agora, na medida en que estamos a tentar de ofrecer unha interpretación da regra 13ª do art.149.1º CE acorde co que a propia xurisprudencia do TC ensina, aquelas teorías que pulan por lles dar un sentido diferente a cada unha das expresións coas que no art.149.1º CE se fai referencia ao básico - bases, lexislación básica, bases de ordenación..., e que amosan unha vía valedeira de limitar o carater esencialmente expansivo daquela caste de competencias estatais. Ver neste sentido, E. Alberti, "Leyes medida..." e máis o "Informe sobre las autonomías", J. Tornos e outros, Civitas, Madrid, 1988. Nomeadamente, deste último, as páxinas 51 e 52.

⁷⁸⁷ de xeito que son de obrigado cumprimento para todas as CC.AA. (Cfr. S.TC 1/82, fundamento xurídico 1º).

competencias autonómicas de desenvolvemento normativo e execución; pola súa vixencia para todo o Estado; pola súa natureza estábel⁷⁸⁸, o que na xurisprudencia do TC español equival a "non conxuntural"⁷⁸⁹.

Debido precisamente a este concepto material de bases que estamos a referir, non todo o que o legislador estatal califique como "básico" terá necesariamente ese carácter, porque será ao TC a quen lle corresponda analizar se a "uniformidade básica" establecida polo legislador estatal participa ou non daquel carácter, na medida en que sexa coherente coa finalidade procurada pola CE ao lle reservar ao Estado a devandita competencia⁷⁹⁰.

Dende a perspectiva formal, na que o TC español teima máis de cada vez como unha irrenunciábel exigencia de certidume xurídica (ex art.9 CE) coa que han de contar as CC.AA., ten declarado o Alto Tribunal que o instrumento máis acaído para establecer as bases tras da CE é a lei, o que determina a excepcionalidade da admisión de bases contidas en normas regulamentarias ou mesmo en actos executivos⁷⁹¹. Neste senso é exemplar a S.TC 13/89,

⁷⁸⁸ Cfr. S.TC 1/82 - citando á fundamental S. de 28 de xullo de 1981 -, S.TC 48/88 ou a S.TC 227/88, entre outras.

⁷⁸⁹ Estabilidade que ven dada polo seu "carácter fundamental respecto del resto de la ordenación de una materia determinada, ya que atienden a aspectos más estructurales que coyunturales", e deste xeito *"las bases es necesario que sean estables"* (Cfr. S.TC 1/82, fundamento xurídico 1º). *Nembargantes, no terreo económico, a propia sentenza admite que "la consecución de esos intereses generales, puede exigir que sean contenido de las bases en la materia y atendiendo a circunstancias coyunturales y de política económica, lo que el gobierno concrete e incluso cuantifique, de medidas básicas contenidas en la regulación del crédito"*.

⁷⁹⁰ "Aunque las Cortes Generales han de establecer que es lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución". (Cfr. S.TC 1/82, fundamento xurídico 1º).

⁷⁹¹ "... el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por RD y de modo complementario, alguno de los aspectos de una materia determinada.(...)y entre tanto las Cortes Generales no procedan a establecer una regulación completa e innovadora de las bases de la materia en cuestión, el Gobierno podrá hacer uso de un RD para cumplir la finalidad antedicha, partiendo de la

fundamento xurídico 3º, recollendo doutrina constitucional xa establecida en anteriores sentencias - nomeadamente as Ss.TC 69/88, 80/88, 182/88 e 248/88 -, ao advertir que

"corresponde al legislador estatal definir lo básico observando estrictamente las prescripciones constitucionales y estatutarias, y a este Tribunal controlar en última instancia dicha definición. El ejercicio de aquella función normativa del Estado y del sucesivo control jurisdiccional ha de venir orientado por dos finalidades esenciales: **En primer lugar**, el Estado debe garantizar, a través de las normas básicas, un común denominador normativo - dirigido a asegurar de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales - a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en atención a sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que le asigne su Estatuto. A la satisfacción de esta finalidad responde el concepto material de "norma básica", que impide considerar como tal cualquier precepto que en realidad no tenga ese carácter y vacíe de contenido o cercene las competencias autonómicas. **En segundo término**, en la definición de lo básico deben observarse también las imprescindibles garantías certidumbre jurídica, que permitan a las CC.AA. conocer con la mayor exactitud posible cuál es el marco normativo al que deben sujetarse en el ejercicio de sus competencias de desarrollo de la legislación estatal básica. A esta segunda finalidad se orienta la exigencia de que las "bases" se regulen, en principio, por Ley formal y de que la propia ley declare expresamente el alcance básico de todas o parte de sus normas o, al menos, permita inferir esta condición de las mismas sin especial dificultad.

No obstante es admisible, como excepción, que el gobierno de la Nación(sic) pueda regular por RD alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resultan complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases, excepción o dispensa de la exigencia normal de suficiencia de rango normativo, que encuentra su principal justificación en el caso de la legislación preconstitucional -o anterior a la aprobación de los Estatutos de Autonomía -, es decir, en aquellos supuestos en que no le era posible al Estado prever la ulterior atribución de competencias a las CC.AA. y desplegar la correspondiente actividad legislativa de delimitación de lo básico. Pero, incluso en tales casos excepcionales ha de atenderse, junto al criterio del concepto material de "norma básica", a una elemental exigencia de seguridad jurídica, que impide calificar de básicos otros preceptos que aquellos respecto

legislación preconstitucional". (Cfr. S.TC 1/82, fundamento xurídico 1º) Pola súa banda, na S.TC 57/83, fundamento xurídico 7º, sinala-se que "cuando la CE utiliza el término de bases, está incluyendo funciones normativas. Pero éstas no se agotan con las puramente legislativas, ya que cuando la preservación de un tratamiento uniforme exija el complemento reglamentario e incluso el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable".

de los cuales esta naturaleza pueda inferirse sin dificultad".

A posibilidade de inferencia, polo que se dixo antes verbo do carater excepcional do RD neste eido, é obviamente moito máis limitado a partires dun RD do que dunha lei.

En aplicación desta doutrina, reiterada na S.TC 15/89⁷⁹², o TC fallou a prol das C.A. galega e catalana, nos conflitos de competencia prantexados polo Estado contra delas por mor dunhas normas autonómicas que permitían o etiquetado dos produtos que se distribuían no territorio galego ou catalán, só en lingua galega ou catalana respectivamente, negando-lle carater básico á norma apresentada polo Estado con ese carater - un RD -, por razóns formais de insuficiencia de rango. En concreto, o fallo declara as respectivas competencias autonómicas en materia de información aos consumidores, ao non se opór a norma estatal nengunha formulada como básica⁷⁹³.

Polo que fai á **COORDENACION**, esta é unha competencia estatal que, dacordo coa doutrina do TC,

"persigue la integración de las diferentes partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando las contradicciones que, de subsistir, y reduciendo las disfunciones que, de perdurar, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema. (...) dicha coordinación

⁷⁹² Sentencia na que o TC considera cumprido o requisito formal con que as bases (a) estean contidas nunha lei votada en Cortes e (b) con que o carater básico se infira doadamente da "propria finalidade directa e inmediata na que se xustifican". Porén, nun voto particular a esa mesma sentenza, o maxistrado L. DIEZ PICAZO insiste máis aínda no rigor co que ha de se examinar o carater básico dunha norma estatal atendendo a súa estrutura formal (tanto para o caso de que o carater básico se declare expresamente como para o caso en que as CC.AA. haxan de acudir á chamada "inferencia natural").

⁷⁹³ Ss.TC 69/88 e 80/88, que reitera a doutrina da primeira. Sinalar que xa noutras situacións tiña declarado o TC a nulidade por insuficiencia de rango de determinadas normas regulamentarias do Estado, máis poderen tido considerar básico o seu contido.

corresponde hacerla al Estado (...) la coordinación general general hay que entenderla como la fijación de medios y sistemas de relación, que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatal y autonómica en el ejercicio de sus respectivas competencias, de forma que se logre la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema"⁷⁹⁴.

Dentro do ámbito estrito do planexamento económico, esta

"integración de la diversidad de partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación, exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para alcanzar dicha integración"⁷⁹⁵,

medidas que han de ser adoptadas polo Estado, mais partindo sempre do ben entendido de que

"la coordinación no puede suponer la sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma, sino que, por el contrario, presupone lógicamente la titularidad de la competencia a favor de la entidad coordinada"⁷⁹⁶.

Entre os supostos considerados polo TC como medidas de coordinación estatal no eido económico ex art.149.1º.13ª CE, sobrancea⁷⁹⁷ a aprobación de zonas de agricultura de montaña polo goberno do Estado dacordo co art.5.a da

⁷⁹⁴ Cfr. Ss.TC 32/83 e 42/83, resolutorias de senllos conflitos de competencias prantexados pola C.A. de Catalunya contra do RD 2824/81 de 27 de novembro, en materia de planexamento e coordinación sanitarios.

⁷⁹⁵ Cfr. S.TC 11/84.

⁷⁹⁶ Cfr. S.TC 27/87, resolutoria do recurso de inconstitucionalidade interposto contra da lei valenciana de coordinación das deputacións provinciais, citada expresamente pola S.TC 227/88, resolutoria de varios recursos de inconstitucionalidade autonómicos contra da lei estatal de augas.

Convén non nos esquecer da dificultade que prantexa a configuración dun concepto de coordinación económica para operar no plano dunhas relacións non de xerarquía, senón no dunhas relacións entre entes autónomos, con ámbitos propios de competencias recoñecidos e amparados en sede constitucional.

⁷⁹⁷ Dacordo coa S.TC 144/85, que ven facer un resumo de toda a doutrina constitucional encol da coordinación, aplicándoa ao eido do planexamento económico.

lei 25/82⁷⁹⁸, xa que

"los actos de aprobación de declaraciones de zonas de agricultura de montaña, previstos en el artículo impugnado, se configuran como **medidas de coordinación** - es decir, de integración en un conjunto unitario de una diversidad de iniciativas por parte de diversos sujetos - **en materia de planificación económica**. En efecto, a través de tales aprobaciones, se integran actos anteriores realizados por diversos órganos o incluso por diferentes sujetos, de fijación de los territorios en los que se hayan de aplicar los correspondientes "programas de ordenación y promoción", y por tanto, de los ámbitos en que haya de confluir el ejercicio de diversas competencias - ya genéricas como la de planificación, ya específicas correspondientes a las diversas materias más arriba señaladas - tanto estatales como autonómicas o incluso de otros entes territoriales. Por otra parte, la aprobación de cada declaración habrá de tener lugar al fin de un procedimiento, en el que pueden haber intervenido o participado las CC.AA. afectadas. Por lo tanto, al dictar el legislador estatal el art. 5.º de la ley 25/82, no hizo otra cosa que establecer un mecanismo de coordinación en materia de planificación económica, ya que la determinación definitiva y unitaria conforme - es de suponer - a criterios homogéneos, del ámbito del programa de que se trate, con base en las propuestas de los diversos entes territoriales afectados, sirve precisamente para posibilitar la acción conjunta y coordinada de todos ellos sobre un mismo territorio"⁷⁹⁹.

Finalmente, a materia que é obxecto desta competencia estatal, é a de "planexamento xeral da actividade económica". O que haxamos de entender por tal non no-lo di directamente a xurisprudencia do TC, da que porén, partindo da aplicación que do concepto fai aos casos concretos, tiramos unha interpretación xenerosa e extensiva de máis⁸⁰⁰, verbigracia, cando califica coma actos de

⁷⁹⁸ Artigo que di que "corresponde ao Goberno (...) aprobar as declaracións de zona de agricultura de montaña en todo o territorio nacional, aos efectos de aplicación de todos ou parte dos beneficios desta lei".

⁷⁹⁹ Cfr. sent. cit., fundamento xurídico 4º.

⁸⁰⁰ Nesta mesma idea incide C. Viver, dicendo que as bases e a coordinación do planexamento xeral da actividade económica, "constitúen un bo exemplo de títulos económicos aos que se atribúe un contido xenérico e expansivo para permitir que a meio deles os seus titulares, é dicir, os órganos xerais do Estado, poidan incidir nos distintos sectores da actividade económica e poidan facé-lo non só establecendo criterios xerais de ordeamento dos mesmos, senón tamén adoptando medidas concretas". (Cfr. Carles Viver i Pi Sunyer, "Materias competenciales y Tribunal Constitucional", ed. Ariel, Barcelona, 1989, páx. 235 e 236).

planexamento económico, programas de "ordenación e mellora das explotacións gandeiras extensivas" ou de "fomento do cultivo do millo", contidos en senllos RD⁸⁰¹, sen apoio en lei algunha elaborada conforme ao disposto no art. 131 CE.

Diante disto, cómpre entender que o plano económico responde a un esquema xurídico preciso⁸⁰²:

- Canto aos obxectivos que procura. No ordenamento xurídico español, os xerais contidos no art. 131.1º CE (atención ás necesidades colectivas, equilibrio e harmonización do desenvolvemento rexional e sectorial e estímulo do crecemento da renda e da riqueza e máis da súa máis xusta distribución), e como concreción deles, os específicos que se conteñan na E. de M. ou no articulado de cada medida planexadora⁸⁰³. Exposición dos fins e obxectivos a acadar polo plano que, como sinala S. MARTIN RETORTILLO seguindo a PREDIERI, ten unha grande relevancia práctica para, dunha banda, servir de parámetro de enxuízamento e valoración do plano - ao confrontar o axeitamento das medidas que nel se conteñen, aos fins que se procuran -, e doutra, servir como o "máis consistente criterio interpretativo para a súa execución".

- Nun plano han de se precisar tamén os medios xurídicos - réxime xurídico

⁸⁰¹ RR.DD. de 1 de agosto de 1984, nº 1552/84 e 1733/84.

⁸⁰² Seguimos basicamente neste punto a S. MARTIN RETORTILLO-BAQUER, no seu "Derecho Administrativo Económico", ed. La Ley, Madrid, 1988, cap V, páx. 326 e ss.

Na mesma liña, é interesante o limiar escrito por G. Ariño e A. Gallego á tradución española do clásico alemán "Plannung". ("Planificación", ed. IEA, Madrid, 1974).

⁸⁰³ No caso do RD 1552/84, de acordo co art. 1.2º, son obxectivos concretos do plano, entre outros: o estímulo do aproveitamento dos recursos naturais infrautilizados, a intensificación da mellora sanitaria do gando e o aperfeizoamento das medidas profilácticas, a conservación e promoción das razas autóctonas españolas e a súa utilización racional, etc.

ao que ten de se axustar a execución do plano -e materiais - básicamente, os recursos orzamentários cos que se conta-, a meio dos cais vai o plano seren executado, así como das actuacións que cómpre levar a cabo para acadar os seus obxectivos.

- E en concreto, na CE, establécese unha reserva de lei para os planos económicos, tanto por imperativo dereito do art.131.2º CE, como pola eixixencia de que as bases estean contidas nunha lei formal, é dicir, aprobada polas Cortes Xerais, sen perxuízo do seu complemento regulamentario e aínda do executivo - que no caso dos planos económico serán especialmente frecuentes -, mais sempre con carácter excepcional. Dacordo con isto, habería moito que dicir da constitucionalidade de regulamentos independentes que, sen apoio nunha lei anterior⁸⁰⁴, establecen un plano económico para un sector determinado. Certamente, a doutrina do TC ao respecto para, ben soste a lexitimidade constitucional

⁸⁰⁴ Lembrar que no planexamento económico é un fenómeno corrente o da lei marco que establece os obxectivos, réxime xurídico e medios de actuacións xerais do plano, sendo aquel executado a meio de programas específicos para sectores ou zonas determinadas, contidos en normas regulamentarias; caso da lei 50/85 de incentivos rexionais, desenvolvida a meio dun regulamento xeral e aplicada a meio de programas específicos para cada ZPE ou ZID, que establecen o marco territorial de cadansúa zona, as actuacións e obxectivos concretos a levar a cabo e a acadar e os medios para a execución do plano, fixando fundamentalmente a porcentaxe de subvención pública máxima admisíbel sobor do custo total do investimento, dentro dos topes fixados na lei e no regulamento de desenvolvemento.

Cómpre tamén termos en conta que tras da adhesión do Estado español á Comunidade Europea, os regulamentos comunitarios poden, na medida en que establezan actuacións e medidas a seren adoptadas polos países membros en aplicación das políticas sectoriais comúns, encher a eixixencia de reserva de lei, de tal xeito que non habería tacha nengunha de inconstitucionalidade que lle opór a unha norma regulamentaria estatal que os desenvolva, sempre e cando, lóxicamente, sexan respeitadas as competencias das CC.AA. na materia.

Encol da plena vixencia do principio de xerarquía normativa no ordenamento xurídico español, no sentido de excluir a posibilidade constitucional de regulamentos independentes non sendo como manifestación da potestade doméstica da Administración, ver o "*Curso de derecho Administrativo*", tomo I, páx. 226 e ss., onde se di que fóra do ámbito interno, organizatorio da Administración, "o regulamento ten tamén (...) unha función e sumamente importante, mais esa función nen é nen pode seren a de suplir lei, a de se adiantar a esta, a de tentar de se pór ao seu nivel, senón máis ben, a de complementá-la, desenvolvé-la ou executá-la, a de colaborar con ela nas diversas formas en que as técnicas de delegación legislativa habilitan".

deses planos contidos en normas infralegais baseándose sen máis no art. 149.-1º.123ª CE, ben por consideraren eses regulamentos como medidas de coordinación en materia de planexamento económico, ben por entender que se trata de medidas conxunturais de ordenación económica perfectamente adoptábeis polo goberno en canto apoderado constitucionalmente para "dirixir a política económica xeral" ex art. 97 CE⁸⁰⁵, parte dun entendemento do preceito ben afastado daquel polo que aquí pulamos e, asemade, incoerente verbo do por il mesmo proclamado de cada un dos conceptos e técnicas xurídicas con que opera o art. 149.1º.1ª CE - bases, coordinación -, individualmente considerados, tal e coma entendemos que ficou demostrado supra.

⁸⁰⁵ Dacordo con JIMENEZ BLANCO, no seu traballo xa citado supra, "polo art. 97, o goberno da nación dirixe a política interior e exterior, e é óbvio que dunha e doutra o económico forma parte esencial". No mesmo sentido, con citas directas de pronunciamentos do TC, C. Viver, op. cit., páx. 238.

III. A ORDENACION XERAL DA ECONOMIA COMA TITULO DE COMPETENCIA ESTATAL.

A partires da S.TC 29/86, certa doutrina⁸⁰⁶ entendeu que se estaba a recoñecer a prol do Estado unha nova competencia á marxe das do art.149.1º. CE, cal sería a de "ordenación xeral da economía", derivada do principio de unidade económica. Nesta sentenza⁸⁰⁷ o TC recoñece a competencia do Estado para establecer planos de reconversión industrial e planos relativos ás ZUR, aparentemente non con base no art.149.1º.13ª CE - máis se ter recoñecido polo avogado do Estado o carácter de planos económicos das devanditas normas estatais -, senón con base na competencia de ordenación económica xeral, que resultaría, en palabras de JIMENEZ BLANCO, do "deseño negativo" do art.30.1º.7ª EAG⁸⁰⁸. O parágrafo fundamental para soste esta conclusión, sería o 5º do fundamento xurídico 4º, onde se declara que:

⁸⁰⁶ Ver J. GARCIA TORRES no seu traballo "La ordenación general de la economía, título sustantivo de competencia estatal", comentario precisamente á S.TC 29/86, na REDC nº17 e A. JIMENEZ BLANCO, en "La distribución de competencias económicas entre el Estado y las CC.AA.", no libro colectivo "Pasado, presente y futuro de las CC.AA.", IEE 1989.

⁸⁰⁷ Resolutoria dun conflito de competencias prantexado pola xunta da Galiza contra do RD-L 8/83 de 30 de novembro e da Lei 27/84 de 26 de xullo de reconversión industrial.

⁸⁰⁸ Preceito que di que "De acordo coas bases e a ordenación da actuación económica xeral e a política monetaria do Estado, correspóndelle á Comunidade Autónoma Galega, nos termos do disposto nos artigos 131, 149.1, 11 e 13 da Constitución, a competencia exclusiva das seguintes materias (...) 7. o desenvolvemento e execución na galiza de: a. Os planos establecidos polo Estado para a reestruturación de sectores económicos".

"Desde esta perspectiva parece claro que, cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional(sic), se precise una acción unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional(sic), el Estado en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general podrá efectuar una planificación de detalle, siempre y sólo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación".

Xa que logo, e dacordo cos autores citados, acharíamo-nos diante dunha competencia estatal autónoma, un "implied power" estatal derivado do principio de unidade económica - a meio da súa deducción ex art.30.1º.7ª EAG -, principio que na sentenza 29/86 operaría non só como criterio interpretativo ou "fundamento de sentido de singulares preceitos estatais e estatutários", senón directamente como fundamento dunha competencia estatal que tería carácter subsidiário verbo da de planexamento económico da regra 13ª do art.149.1º CE, de xeito que o Estado só podería recorrer a ela cando se dean certas condicións:

a) unha xeral positiva, cal sería a necesidade de actuacións unitárias no conxunto do Estado para acadar obxectivos de política económica xeral,

e b) outra negativa, cal sería a imposibilidade de desenvolver e acadar, respectivamente, aquelas actuacións e obxectivos sen risco para a unidade económica do Estado, a meio da fixación de bases e medidas de coordinación.

O feito de que o TC non tentase xustificar estas actuacións estatais a meio das bases do art.149.1º.13ª CE - que lembremos, admiten o complemento

regulamentario e mesmo o executivo -, ou pola vía do art.149.3⁸⁰⁹, respondería precisamente no interese do TC en erguer unha nova competencia de ordenación económica cunha maior potencialidade de penetración no eido das competencias económicas das CC.AA., que facultaría ao Estado para acometer a "ordenación económica de todos os sectores e do Estado con relación a eles; é dicir, da propia intervención do Estado no eido económico"⁸¹⁰, ou dito con outras palabras, permitiría-lle acometer "planexamentos de detalle"⁸¹¹. En definitiva, dende un punto de vista supostamente realista^{812 813}, o TC estaría a colmar as arelas e a esvaer os medos daqueles que, xa no alborar do proceso autonómico, como ben nos recorda J. RECASSENS CALVO⁸¹⁴, teimaban na necesidade de inferir dos preceitos constitucionais, toda vez que estes non o

⁸⁰⁹ reservando a prol do Estado unha competencia semellante á das bases, na medida en que o art.30.1º.7ª EAG só asume para a CAG a competencia de "desenvolvemento e execución dos planos establecidos polo Estado para a reestruturación de sectores económicos".

⁸¹⁰ Cfr. S.TC 29/86, fundamento xurídico 4º.

⁸¹¹ Idem nota anterior.

⁸¹² E dicimos supostamente porque parte, alomenos se atendemos aos seus antecedentes doutrinais, dunha visión fatalista e témera perante as CC.AA., dacordo coa cal é inescudíbel - mesmo pesia a Constitución - a existencia dun poder xeral de dirección económica en mans do Estado.

⁸¹³ "O TC seguiu un criterio económico (...) que ten moi pouco que ver canons hermeneúticos do art.3 Cc e que deixan convertidas en papel mollado moitas das potestades dos entes territoriais, pero que, por raro que pareza, foi aceptada polas CC.AA. sen grande estrépito. **As causas últimas, claro está, atópanse no feito de que as cousas non podían ser doutro xeito...**". A cita é do traballo de A. Jiménez Blanco, "La distribución de competencias económicas entre el Estado y las CC.AA.", no libro colectivo "Pasado, presente y futuro de las CC.AA.", IEE, 1989.

Con todo, cómpre lembrar con Meilán ("La ordenación..." 24, páx. 65) que "Unha cousa é tentar de evitar o esnaquizamento real do Estado e outra é procurar solucións a problemas tan vitais coma a unidade de mercado ou da política económica, por vías estrañas á nosa Constitución. Da ás veces a impresión de que se fabrica un maniqueo que asusta e obriga a adoptar as solucións xurídicas que consecuentemente se propugnan, utilizando o Dereito ao servizo dunha neta, aínda que non confesada, posición política".

⁸¹⁴ No seu traballo "Los límites constitucionales de la actividad estatal de fomento en sectores de competencia de las CC.AA.", publicado no nº 245 da REALA.

recollían expresamente, uns poderes estatais de dirección económica⁸¹⁵.

Facendo referencia ao encosto constitucional desta competencia de ordenación económica xeral, así como tamén á súa valoración doutrinal, para algúns autores esta suposta competencia estatal deriva do deseño negativo das fórmulas estatutarias empregadas para asumir competencias autonómicas en materia económica⁸¹⁶. Esta reserva competencial realizada a prol do Estado pola regulación estatutaria das competencias económicas, podería operar por unha dupla vía:

- No caso da S.TC 29/1986, e dado que a CAG asume no art. 30.1.7ª EAG competencia para o "desenvolvemento e execución dos planos establecidos polo

⁸¹⁵ V.gr., J. Tornos Mas nos seus artigos "La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía" (REDA nº21, 1979) e - abonda xa con reparar no título - "El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica" (REDA nº 29, 1981). No segundo destes traballos afirma-se, tras de comprobar como de determinados preceitos da CE é dábelle deducir unha reserva a prol do Estado dun poder de dirección en materia de política económica (partindo dos artigos 2, 131, 138, 139, 148.1º.1ª), que a técnica das competencias conconitrentes, cando opera no eido económico, "non vai actuar segundo os principios clásicos de reservar ao Estado a normativa principal e á Comunidade Autónoma a lexislación de desenvolvemento. E non vai poder actuar neste sentido, ao se engadir á lexislación estatal o mandado constitucional que se contén nos límites citados e que obriga a lle reservar ao Estado uns poderes de dirección, o que, dende a perspetiva da Comunidade Autónoma, convérte-as en entes instrumentais, e non en entes autónomos con poder de decisión". (op. cit., páx.322 e 323).

Pola súa banda E. García de Enterría, no artigo "Reserva de competencias de las Comunidades Autónomas en materia de política económica" e no limiar ao libro "La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española", publicados nos anos 1979-80 e agora recollidos no libro "Estudios sobre autonomías territoriales" (ed. Civitas, Madrid, 1985), alerta contra do perigo de creba do "espacio económico nacional", afirmando a necesidade, contrastada co estudo dos sistemas federais, de lle recoñecer ao Estado "as competencias precisas para evitar o esnaquizamento económico do país en microeconomías chamadas fatalmente ao encoramento e á pobreza (alén de ao enfrontamento e á rivalidade estragadoras), e máis para asegurar sobor da unidade do sistema económico que o Estado constrúe, as proteccións precisas e os estímulos para o seu mellor desenvolvemento". (op. cit., páx.386).

⁸¹⁶ Nesta liña inscrite-se JIMENEZ BLANCO - cfr., "La distribución de competencias económicas ...", cit., páx. 238 - para quen, no caso da S.TC 29/1986, a competencia estatal de "ordenación xeral da economía" resulta do deseño negativo do art. 30.1.7ª EAG.

Estado para a restructuración de sectores económicos", e através da cláusula do art. 149.3º CE⁸¹⁷, resultaría unha competencia estatal similar á de fixación de bases normativas.

Con todo, esta non semella ser a via seguida polo TC, que non pretendeu - na S.TC 29/1986 citada - basear a competencia estatal de ordenación da actividade económica xeral nen no art. 149.1º.13ª nen no art. 149.3º CE, o que amosa o interese do Alto Tribunal en erguer unha nova e máis "penetrante" competencia estatal.

- Outra via, discutida pola doutrina, é a de entender que as limitacións estatutárias ás competencias asumidas, ao se sinalar entre aquelas á "ordenación económica xeral", teñen o efecto de producir o recoñecemento dunha competencia ao Estado. Este é tamén, como dixemos, un extremo doutrinalmente discutido, por canto non é pacificamente admitida entre os autores a posibilidade de que o Estado poida asumir competencias por via estatutária, na medida en que a función⁸¹⁸ destes recoñecer competencias estatais, senón, precisamente, atribuír competencias ás CC.AA.⁸¹⁹

⁸¹⁷ "A competencia sobre das materias que non fosen asumidas polos Estatutos de Autonomia corresponden-lle ao Estado".

⁸¹⁸ Encol do principio de "función constitucional" das Leis, vid. GOMEZ-FERRER MORANT, "Relaciones entre leyes: jerarquía y función constitucional", na RAP nº 113, 1987.

⁸¹⁹ Así o entende DE PABLO CONTRERAS no libro "Normativa básica en el ordenamiento jurídico español", INAP, Madrid, 1990, páx. 179. Opinión contraria á sostida precisamente por GOMEZ-FERRER MORANT, no mesmo libro, páx. 175.

Por tanto, quizais sexa a tese de LASAGABASTER HERRARTE⁸²⁰ a máis acertada, quen tras constatar que a ordenación xeral de economía aparece recollida nos diferentes Estatutos de Autonomía, non considera estas previsións estatutárias como unha atribución de competencias ao Estado, senón como un límite⁸²¹- tal é o obxectivo da súa mención estatutária -, ás competencias autonómicas: é dicir, as CC.AA. non poderán adoptar decisións económicas que sexan contrárias a medidas de carácter económico adoptadas polo Estado dentro do seu ámbito competencial⁸²².

Pola súa parte, da análise de xurisprudencia constitucional posterior á S.TC 29/86, semella que esta non supón o fito decisivo que nun primeiro intre se pretendeu⁸²³, na medida de que entre esas sentencias posteriores hai algunhas que aluden indistintamente a "planexamento" ou "ordenación económicas", para

⁸²⁰ Cfr., "Planificación y ordenación de la economía: títulos competenciales y problemas específicos", "Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco", vol. II, IVAP, Oñati, 1991, páx. 692 e ss.

⁸²¹ Sobor da operatividade de determinadas competencias estatais como límite, aplicado ao suposto das competencias autonómicas en materia de urbanismo e ordenación do territorio, vid. MEILAN GIL, "Ley de Costas y Comunidades Autónomas", no libro coordinado por GARCIA PEREZ, "Ley de Costas: Legislación y Jurisprudencia constitucional", EGAP-MOPT, Santiago de Compostela, 1992, páx. 113. No mesmo sentido, PULIDO QUECEDO, op. cit., páx. 169 e 170.

⁸²² Un exemplo práctico de artellamento entre esta "competencia" estatal de ordenación xeral da actividade económica e as correspondentes autonómicas, non habería diferir moito do disposto, para o mercado agropecuario, pola S.TC 14/1989, fdto. xco. 2º:

"Al Estado le corresponde fijar las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario estatal; entre ellas las que diseñen las líneas básicas de política general de precios y abastecimientos, y las que dispongan la orientación que debe presidir las medidas de intervención, y dirigidas a lograr la estabilización de ese mercado (...). Y a la Comunidad Autónoma le quedará reservada la competencia de adoptar, dentro de esas líneas maestras, todas aquellas medidas que no sean contrarias, sino incluso concurrentes o neutras, de manera que, tendiendo a la mejora de las estructuras de agricultura y ganadería propias, no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino que sean coadyuvantes o, al menos, inocuas para esa ordenación estatal".

⁸²³ Para J. García Torres, aquela sentenza estaba chamada a seren "unha das máis trascendentais de entre as que o supremo intérprete dictou até o momento en materia constitucional económica", op. cit. páx. 241.

se referir á competencia do art. 149.1º.13ª CE, coma se fosen termos sinónimos, o que, en principio xa nos da unha nova perspectiva de interpretación da S.TC 29/86⁸²⁴.

Mesmo nunha sentenza que podemos considerar "xémea" da 29/86, ao resolver tamén un conflito competencial en materia de reconversión industrial, cal é a S.TC 177/90, se ben nun principio semella seguir ao pé da letra a doutrina chantada por aquela, de seguido engade que

"puede sostenerse en suma, como conclusión de lo expuesto en la S.TC 29/86, que las exigencias del principio de unidad económica, anudadas a la competencia estatal ex art.149.1º.13ª CE, justifican la existencia de planes nacionales(sic) de reconversión industrial que regulen una planificación de detalle del sector".

Co transcrito desta S.TC 177/90, clarexa-se-nos o significado da cláusula "ordenación xeral da economía": non é unha competencia substantiva do Estado subsidiaria verbo da que este titula ex art.149.1º.13ªCE, senón que, coma ben sinala RECASSENS CALVO, esa "actividade unitaria no conxunto do territorio do

⁸²⁴ Vgr., as Ss.TC 145/89 e 188/89 en materia de gandería e de agricultura, respectivamente. Na primeira delas, o encabezamento do fundamento xurídico 3º é ben explícito a este respecto ao dicir que "encadrada pois a norma impugnada - RD 1552/84 de 1 de agosto, que establece o programa "nacional" de mellora das explotacións gandeiras extensivas - nas competencias reservadas polo art. 149.1º.13ª CE ao Estado e en concreto nas súas facultades de ordenación en materia económica". Da análise destes pronunciamentos do TC pódese concluir que a "ordenación xeral da economía" máis que ser un "conxunto aditivo de competencias", no que habería que incluír tamén o art. 149.1º.13ª - segundo di J.García Torres -, é unha máis das potestades que o Estado titula ex art. 149.1º.13ª, potestade que no caso concreto da S.TC 145/89 semella seren a de coordinación, como se infire do fundamento xurídico 5º: "dito doutro xeito, o alcance sectorial e limitado do obxecto do RD, e a súa finalidade de ordenar o sector gandeiro dende o punto de vista económico e a meio da actuación coordinadora do Estado e das CC.AA., non poden levar a entender que esteamos diante dunha norma de deslinde de competencias en materia de gandería".

Canto á segunda das sentencias citadas, a caracterización que realiza do conflito tamén é tallante: "trataríase pois dun novo suposto no que a as competencias específicas da C.A. sobor da agricultura, han concorrer e facer-se compatíbeis coas que o Estado retén sobor da ordenación ou planexamento da actividade económica".

Na mesma liña das anteriores, a S.TC 96/90, fundamentos xurídicos 2º e 11º especialmente.

Estado pola necesidade de asegurar un tratamento uniforme de determinados problemas económicos é xustamente a "medida económica"⁸²⁵ que o Estado pode adoptar en exercicio da súa competencia relativa ás bases e a coordinación do planexamento económico"⁸²⁶.

Xa que logo, para concluir, o principio de unidade económica mantén a súa función informadora e interpretativa das singulares competencias económicas tanto do Estado como das CC.AA., sen se derivar del competencia autónoma nengunha de ordenación ou dirección económica xeral, simplemente porque non se precisaba. Os obxectivos e as funcións que con aquela se pretendían reservar a prol do Estado, ficaban xa en máns deste a meio dunha interpretación extensiva do art.149.º1.13ªCE. Expresivamente di A. JIMENEZ BLANCO que "o mesmo que o corpo humano, a esixencia de se submeter ás formas do art.131 CE habería seren perecedeira; e como a alma inmortal, a posibilidade de que o Estado interveña en todos os sectores habería seren logo reiterada e iso, a meio de dúas técnicas interactivas: a consideración material e ampla dos tres termos do art.149.1º.13ª CE - bases, coordinación e planexamento -, e máis a construción dun novo título de competencias estatais: a "ordenación xeral da economía".⁸²⁷Para nos, a primeira desas técnicas xa engloba as dúas.

⁸²⁵ Encol do concepto de medida, ver o epígrafe relativo á regulación das axudas. O uso desta idea de "medida económica" na xurisprudencia do TC español, arrinca da S.TC 96/84, na que xa se fala da necesidade de adoptar "medidas de política económica aplicábeis en todo o territorio do Estado", aperfecionándose na S.TC 179/85, e sendo aplicada ao eido promocional na S.TC 152/88 e outras moitas.

⁸²⁶ Cfr. op. cit.

⁸²⁷ A cita é do seu traballo "La distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas", incluído no libro colectivo "Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas", IEE, 1989.

IV. O PROCEDEMENTO DE ELABORACION DOS PLANOS ESTATAIS. O ART. 131 CE.

Unha interpretación conxunta dos art. 131 e 149.1º.13ª CE, no senso de considerar de obrigado cumprimento para a elaboración dos planos económicos aos que fai referencia o art. 149.1º.13ª a quenda procedimental establecida no art. 131 CE, é sostida pola maioría da doutrina e , nun primeiro intre, polo TC español.

Polo que atinxe á doutrina, é ben tallante a afirmación de S. MUÑOZ MACHADO ao dicer que "é claro que o contido do art. 131 CE hai que poñé-lo en relación co art. 149.1º.13ª CE", para concluir que a competencia estatal para a formulación dos planos "non se pode extender alén dos aspectos básicos da ordenación xeral da economía"⁸²⁸.

Canto ao TC, na importante sentenza 76/83 de 5 de agosto, sostía-se que o Estado

"puede, a través de los planes previstos en el art. 131 CE, fijar las bases de ordenación de la economía en general y de sectores económicos concretos, dado que el art. 149.1º.13ª CE, no establece límites en cuanto al contenido material de la planificación económica".

⁸²⁸ Cfr. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", vol.I, páx. 501.

Esta idea reforza-se máis aínda atendendo a aqueles preceitos estatutarios que, ao enmarcaren determinadas competencias económicas asumidas polas CC.AA, fan-no si no respecto ás "bases e á ordenación da actuación económica xeral", mais tamén "nos termos dos artigos 38, 131, 149.1º.11ª e 13ª CE"⁸²⁹, de xeito que, para limitar ao travexo de actuacións estatais estas que son competencias propias das CC.AA. apelando á "ordenación xeral da economía"⁸³⁰, estas intervencións han de se artellar a meio dunha lei precedida da participación das CC.AA. -fornecendo das correspondentes previsións -, dacordo co disposto no art. 131 CE. Participación autonómica que, alén de seren cumprida expresión dun planexamento económico democrático⁸³¹, xustifica-se porque o plano económico así aprobado atinxe ao eido das competencias exclusivas das CC.AA. e condiciona nun alto grao as políticas que estas poidan formular en

⁸²⁹ V.gr. art. 30.I EAG.

⁸³⁰ Que como concluímos no epígrafe anterior, dacordo coa xurisprudencia do TC, é unha das potestades atribuídas ao Estado polo art. 149.1º.13ª CE.

⁸³¹ Lembrar que no Consello previsto no art. 131 CE, haberían de estar representados, alén das CC.AA., os sindicatos e "outras organizacións profesionais, empresariais e económicas". Encol do planexamento económico económico democrático en xeral, ver R.Tamames, "¿Qué es la planificación democrática?", ed. La Gaceta de España, 1976 e "La planificación económica en una sociedad democrática", xornal "El País" dos días 7, 8 e 9 de agosto de 1980. Vid tamén, M. Sánchez Morón, "Participación, neocorporativismo y administración económica" (en "Estudios sobre la Constitución española en homenaje al profesor Eduardo García de Enterría", ed. Civitas, Madrid, 1991, t.V) e Fernández Rodríguez, "Administración imperativa y Administración concertada en la vida económica", conferencia pronunciada o 18 de maio de 1987 nas Xornadas sobor do Novo Dereito da Empresa, organizadas pola Cámara de Comercio e Industria de Madrid, do 18 ao 22 de maio de 1987.

A Lei 21/1991, do 17 de xuño, de creación do Consello Económico e Social (CES), prevé a este órgano como un órgano consultivo de representación de sindicatos, organizacións patronais, consumidores e utentes, expertos e representantes de diferentes sectores económicos, en consonancia co CES comunitario, e totalmente desligado do procedemento de planexamento económico do art. 131.1ª CE e no, sobra dicé-lo, non hai representación nunha das CC.AA. Neste curto tempo que ten pasado dende a súa creación, este CES ten non obstante provocado unha abondosa literatura. Neste sentido, vid., entre outros, ALBACH, "Acotaciones al Consejo Económico y Social en España", en *Boletín del Círculo de Empresarios* nº 43, 1988; GONZALEZ DE LA ALEJA, "Notas a propósito de la Ley 21/1991, por la que se crea el Consejo Económico y Social", en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 14, 1992; MEJIAS GOMEZ, "El Consejo Económico y Social", en *Actualidad Financiera* nº 48, 1992, e ESCUDERO, "El Consejo Económico y Social: un órgano de incierto futuro", en *Relaciones Laborales*, Junio, 1991.

exercício daquelas⁸³².

Nembargantes, a doutrina finalmente chantada polo TC - e xa reiterada en varias sentencias - a respecto do art. 131 en relación co 149.1º.13ª CE, é a de que o primeiro dos preceitos citados faría referencia a un planexamento global (no senso de estatal e referido á economía no seu conxunto, non a sectores concretos) da actividade económica, de xeito que a súa observancia non é obrigada no caso de planos económicos de ámbito máis reducido⁸³³. Pola súa banda, as pretensións das CC.AA. na liña de alegar a incompetencia do Estado por insuficiencia de rango dos planos económicos contidos en regulamentos e máis pola non participación das CC.AA. na súa elaboración, reiterarán-se tamén até nos derradeiros conflitos de competencia prantexados⁸³⁴, como non podería ser doutra forma, atendendo a que a ordenación xeral da actividade económica, límite ás competencias económicas das CC.AA., relaciónase sempre co art. 131

⁸³² Ver S. Muñoz Machado, op. cit., pág. 501: "cando o plano se aproba, cunhas ou con outras determinacións, pode conter decisións concorrentes con outras adoptadas polas CC.AA.; Tais decisións ficarán arrumbadas e terán que se acair ás determinacións do plano (...) e isto pode ocorrer sempre, porque máis aló de alcanzar a competencia estatal só á determinación das bases, a fronteira entre as bases e o desenvolvemento é incerta e movediza e nela pódense producir decisións válidas tanto estatais como autonómicas. As autonómicas, porén, ficarán arrumbadas cando o plano económico faga a súa presenza e conteña previsións distintas".

⁸³³ A doutrina fórmula-se na S.TC 29/86, para seren reiterada despois nutras moitas, tais como a 152/88, 186/88, 227/88, 145/89, 188/89 e 96/89 entre outras.

⁸³⁴ Ver por exemplo as alegacións do Presidente do parlamento catalán na S.TC 96/90, onde di que "si la ley de presupuestos cumple con el requisito formal de la reserva de ley, por tratarse de una norma de tal rango y puede entenderse, dado el alcance que ha ido adquiriendo como el instrumento más importante de la política económica, que satisface las exigencias estructurales necesarias para ser considerada actividad de planificación, por el contrario, no se atendió en el presente supuesto al requisito de carácter procedimental que deriva del art. 131.2º CE, cual es la necesidad para la elaboración de los proyectos de planificación, del suministro de informaciones por las CC.AA. La ausencia de cualquier intervención autonómica en el proceso planificador, motiva la inconstitucionalidad del art. 10.2.b de la ley de presupuestos - que establece un límite do 6,5% ao incremento conxunto das retribucións íntegras do persoal ao servizo das CC.AA. e dos organismos delas dependentes, non submetidos á lexislación laboral - por no cumprirse los requisitos procedimentales del art. 131 CE para constituir un supuesto de ejercicio legítimo de la competencia estatal ex art. 149.1º.13ª CE".

CE, co que este ten de garantía para a situación das CC.AA. perante os planos económicos estatais.

A doutrina mantida polo TC español en relación co ámeto de aplicación do art. 131 CE, ten un aquel de engano: tanto pola súa inexacta alusión aos antecedentes parlamentares do preceito, canto polo feito de que referí-lo só a un eventual plano económico de carácter global, no sentido indicado supra, é tanto como condeá-lo á inoperancia, habida conta do abandono na práctica económica dos estados occidentais do que poderíamos chamar planexamento económico "á francesa", é dicer, a longo prazo e abrangendo todos os sectores económicos. A práctica cotiá do Estado español, amósa-nos como o planexamento fai-se por sectores (gandeiro, agrícola...) ou por sectores e zonas (caso da lei 27/84 de reconversión industrial), mais nunca para o proceso económico no seu conxunto e para todo o territorio do Estado.

E certo que as expresións utilizadas no art. 131.1º CE (planexamento da actividade económica xeral) e no art. 149.1º.13ª CE (planexamento xeral da actividade económica), poderían dar pé a soste que en ambos os dous están-se a dexergar supostos diferentes, até o punto de que no caso do art. 131 CE non terían cabida os planos sectoriais, senón só un eventual planexamento económico global. Nembargantes entendemos con M. BASSOLS COMA que a diferente ubicación en ambos preceitos do adxectivo "xeral", non ten outra sinificación que a "puramente gramatical ou estilística"⁸³⁵, alén de ser esa interpretación, coherentemente desenvolvida, a que ofrece maiores garantías para as

⁸³⁵ Cfr. "La planificación económica", no libro colectivo "El modelo económico en la Constitución española", IEE, Madrid, 1981, páx. 439.

CC.AA., asegurándose deste xeito a súa participación, mesmo na elaboración dos proxectos de planexamento económico sectorial. Porén, cómpre termos en conta que para BASSOLS, esa identidade entre o art. 131 e o 149.1º.13ª, non quer dicir que no ámbito do art. 131 CE caiban os planos sectoriais, o que ocorrerá é que dependendo de que se implante ou non o planexamento xeral dexergado polo art. 131 CE, a competencia estatal ex art. 149.1º.13ª CE terá un significado diferente: no primeiro caso, acharíamolo-nos perante un tipo de planexamento de "formulación centralizada, mais de desenvolvemento e execución, non só administrativa senón tamén lexislativa, de máxima descentralización", por canto na lei estatal só tería cabida a formulación de "bases e coordinación do planexamento xeral da actividade económica", dacordo co art. 149.12º.13ª CE. No segundo, amais de poderen as CC.AA. levar a cabo unha actividade de planexamento económico referida ao seu ámbito territorial - e para o caso de contarmos só con planos estatais de carácter sectorial, non global -, semella que as eixencias procedimentais e a reserva de lei do art. 131.1º CE non serían de aplicación: si habería reserva de lei para o caso de atinxir o plano á actividade económica privada, mais como resultado da aplicación do art. 38 en relación co 53 CE, non do 131⁸³⁶. Cal é pois esa identidade?

Para O. DE JUAN ASENJO⁸³⁷, que o art. 131 CE fale de "actividade económica xeral", non quer dicir que o planexamento non se poida estricar a un ou varios sectores, xa que "é de sentido común que quen pode o máis, pode tamén o menos". Nen tan siquera, o adxectivo xeral do art. 131 CE implica para

⁸³⁶ Cfr. op. cit., páx. 439 a 440 e 420 a 421.

⁸³⁷ Na súa tese de doutoramento "La Constitución económica española", CEC, Madrid, 1984, páx. 209 e 210.

este autor que o plano haxa de se referir ao inteiro territorio do Estado. En definitiva, para el, xeral non se opón a sectorial ou rexional, senón a particular: o que o art. 131CE impediría é que un plano estatal poida intrrometer-se na xestión dunha ou varias empresas privadas, é dicir, que "a CE abríu-lle as portas ao planexamento macroeconómico, ficando automaticamente pechadas as portas do planexamento microeconómico"⁸³⁸.

Para J. GARCIA TORRES⁸³⁹, no art. 131.1º CE, o adxectivo xeral equivalería a estatal, de xeito que "este artigo, facultaría ao Estado para elaborar toda caste de planos económicos, xerais ou sectoriais, referidos á toda a actividade económica, a todo o espacio económico español". Pola súa banda, o art. 149.1º.13ª CE estaría a reservar a prol do estado unha competencia para reducir á unidade e integrar o planexamento económico global das CC.AA. entre si e máis co estatal.

Comprobamos deste xeito que as posibilidades interpretativas do art. 131 CE en si mesmo e en relación co art. 149.1º.13ª CE son moi variadas e ofrecen un amplo abano de solucións, cada unha delas con repercusións diferentes, na posición das CC.AA. no eido, do planexamento económico en xeral e do fomento en particular.

⁸³⁸ Porén, esta particular interpretación non se conxuga cun entendemento conxunto dos artigos 131 e 149.1º.13ª CE: o primeiro reservaría ao Estado unha competencia de planexamento económico non cinguida só ás bases e á coordinación, senón que mesmo abranguería a función planexadora no seu conxunto. No segundo, "o que o constituínte quixo dicir (...) era que o Estado gozaba da competencia exclusiva para establecer, a meio do planexamento xeral, as bases e a coordinación da actividade económica". Op. cit., páx. 273.

⁸³⁹ Cfr. op. cit., páx.243 a 245.

A vista desta variedade, o TC optou precisamente pola máis restritiva para a formulación autonómica de políticas económicas propias: a) pola vía de negar a participación das CC.AA. na elaboración dos planos sectoriais, podería-se chegar a situacións non tan hipotéticas como a dun plano estatal que abranga os sectores económicos máis importantes - agricultura, gandeiría, industria...- se ben deixando algún deles á marxe, para que o devandito plano non caíse na esfera do art. 131 CE; b) pola vía de non eisixir o rango de lei para estes planos sectoriais, ocorre o que xa está a acontecer: que a meio de normas supostamente planexadoras contidas en disposicións regulamentárias, e dado o concepto material que das bases se segue a manter polo TC español, queden arrumbadas leis autonómicas, mesmo dictadas no exercicio de competencias exclusivas, consagrando deste xeito a inseguridade⁸⁴⁰ e constituíndo unha inesgotábel fonte de conflitos, o xurro da cal estamos a comprobar nos últimos anos.

Unha outra interpretación do art. 131 CE, que mantivese a unidade de sentido co art. 149.1º.13ª e espallase o alento participativo e democrático tamén aos planos económicos sectoriais, ofrecería, ao noso xuízo, grandes vantaxes: en primeiro lugar, e tomando conciencia do abandono dos planexamentos globais da actividade económica⁸⁴¹, dar-lle sentido ao propio preceito, constituíndo xa o tan adiado Consello previsto no mesmo; en segundo termo, permitindo unha

⁸⁴⁰ Que, por certo, é antitética coa propia idea do plano económico como institución xurídica: ver a este respecto a obra de P. MASSE, adalide do planexamento económico na Franza, "El plan o el antiazar", ed. Labor 1966, ou o que di T.R. FERNANDEZ: "o planexamento económico aparece pois, dende esta nova perspeitiva - a nova organización territorial do Estado -, como unha auténtica eisixencia interna da CE, alomenos entendida como expresión dunha ordenación da actividade económica xeral, xa que sen ela non é posíbel saber cunha mínima seguridade até onde alcanzan as competencias que corresponden constitucional e estatutariamente ás diferentes CC.AA., que haberían de ser, por iso, as primeiras en reivindicá-la". (Cfr. op. cit., páx. 794).

⁸⁴¹ Ver *supra* no texto.

máis eficaz coordinación das políticas das CC.AA. nos diferentes sectores económicos, moitos deles da súa competencia exclusiva, poisque como advirte MUÑOZ MACHADO⁸⁴², "a incidencia do plano en cuestións alleas á competencia do poder central, será máis viábel na medida en que o plano se forme atendendo á proposta que formulen as CC.AA. e en colaboración con elas"; en fin, a extensión da reserva de lei aos planos económicos sectoriais, daría unha maior lexitimidade democrática ás medidas contidas no mesmo⁸⁴³, alén de incrementar o control público sobor da dirección governamental da política económica⁸⁴⁴.

⁸⁴² Op. cit., páx. 501.

⁸⁴³ O que é especialmente necesario no caso de planos reconversores, polos sacrificios que eixen a determinadas zonas e poboacións.

⁸⁴⁴ Encol do control da política económica en xeral, ver O. DE JUAN ASENJO, op. cit., páx. 218 a 224.

CAPITULO SETIMO

**O ART. 149.1º.1ª CE, COMO TITULO
COMPETENCIAL DO ESTADO NO EIDO DO
FOMENTO.**

I. INTRODUCCION.

A análise da competencia contida no art. 149.1º.1ª CE como un título lexitimador de accións estatais de fomento en materias de competencia das CC.AA., presenta aínda hoxe unha chea de cuestións sen resolver⁸⁴⁵ e sen teren sido neste punto o TC español demasiado claro; coma ben denuncia A. TUDELA ARANDA, a traxectoria seguida polo TC na interpretación do art. 149.1º.1ª CE "apresenta-se-nos irregular, confusa nos conceptos e debedora dunha non por necesaria menos desacougante casuística"⁸⁴⁶, desacougante porque, como ben se comprende, a doutrina interpretativa que se verca verbo do devandito preceito ha ter unha importancia decisiva na evolución futura do Estado español das autonomías, habida conta da potencialidade expansiva das competencias estatais no mesmo recollidas, na medida en que sempre será doado atopar, se tal se quere, na imensa maioría das competencias autonómicas, "condicións de exercicio dos dereitos e cumprimento dos deberes constitucionais".

⁸⁴⁵ As dificultades interpretativas do art. 149.1º.1ª CE aumentan se reparamos nos antecedentes parlamentarios do preceito - como sinala PEMAN GAVIN (cfr., "Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales", PUUZ-Civitas, Madrid, 1992,,páx. 67) o tal preceito incluía-se tal e como quedou no texto definitivo da CE de 1978 xa no Anteproxecto sen ser discutido ou modificado durante a tramitación parlamentaria - e na súa orixinalidade no ámbito do Dereito comparado - con efecto, non existe nos ordenamentos estranxeiros cláusulas equiparables, fóra do antecedente da CE de 1931, que no seu art. 14.1ª establecía como competencia exclusiva do Estado a "adquisición e perda da nacionalidade e regulación dos dereitos e deberes constitucionais".

⁸⁴⁶ Cfr. "El contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el art. 149.1º.1ª CE", REDC nº 1.

As cuestións principais a seren analizadas agora serán:

- o exacto alcanzo e contido desa competencia.

- as especialidades que presenta como norma atributiva de competencias (se é quen de operar ela só como título competencial no eido do fomento ou se ten de actuar sempre complementando e reforzando outros títulos, e máis o seu carácter subsidiario a respecto doutros máis específicos).

II. ALCANZO E CONTIDO DA COMPETENCIA ESTATAL CONTIDA NO ART. 149.1º.1ª CE.

Se coma dixemos supra e haberemos de ver máis adiante, a xurisprudencia do TC español encol do art. 149.1º.1ª CE, adoece aínda hoxe de inseguranza e de casuismo, tamén na doutrina científica hai dificultades para, tras de admitir pacíficamente o vencello existente entre o devandito preceito e o principio constitucional de igualdade, establecer o alcance certo do mesmo. Se os autores consultados coinciden tamén en advertir que o art. 149.1º.1ª CE non é unha simple reiteración do xa proclamado no art. 139.1º CE⁸⁴⁷, cal é pois a diferenza?:

- Para CARRO FERNANDEZ⁸⁴⁸, o art. 139.1º CE consagraría o principio xeral de igualdade entre todos os españois dende a perspetiva da nova organización territorial do Estado, igualdade que o art. 149.1º.1ª CE tería como misión garantir fornecendo ao Estado para ese fin dun instrumento de intervención normativa, se ben para un eido máis reducido que o do art. 139.1º CE: o dos dereitos e deberes constitucionais, é dicir, todos os do cap.II, tít.I CE.

⁸⁴⁷ Que coma ben sabemos di que "todos os españois teñen os mesmos dereitos e obrigas en calquera parte do territorio do Estado".

⁸⁴⁸ Cfr. "El contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el art. 149.1º.1ª CE".

- Para IGNACIO DE OTTO⁸⁴⁹, ambos os dous preceitos mirarían a obxectos ben diferentes: o art. 139.1º CE, na liña do 33 da GG⁸⁵⁰, establece-ría a igualdade entre todos os españois diante de cada un dos ordenamentos que conforman a pluralidade deles á que o Estado autonómico da lugar, é dicer, garantiría unha aplicación non discriminatória da lei - discriminacións que poderían vir sobranceiramente pola por posuir ou non a condición política de galego, andaluz ou basco, poñamos por caso - mais sen seren en si mesmo o devandito preceito, coudo nengún á diversidade das diferentes lexislacións autonómicas, tanto entre si como a respecto da estatal; pola súa banda, o art. 149.1º.1ª CE enxergaría-se ao aseguramento dun mínimo de homoxeneidade resistente ás diversidades doutro xeito introducíbeis naquilo que o TC chama "posicións xurídicas fundamentais"⁸⁵¹.

Para o TC é claro que o art. 149.1º.1ª CE, diríxe-se a garantir un mínimo de igualdade, un reducto indisponíbel para as CC.AA., que viría determinado precisamente polas "posicións xurídicas fundamentais" e que sería unha

⁸⁴⁹ Cfr. "Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las CC.AA. en la jurisprudencia del TC", RVAP nº10, 1984. No mesmo sentido, vid. BARCELO, "Derechos y deberes constitucionales en el estado autonómico" Institut d'Estudis Autonòmics-Civitas, Madrid, 1991, páx. 68 e ss, especialmente a páx. 75, onde a autora claramente considera que o art. 139.1ª CE non é nen un mandato de uniformidade nen seque dun mínimo de homoxeneidade, poisque "a homoxeneidade que debe establecer-se en materia de dereitos e debres constitucionais non derivaría do mandato deste preceito, senón da existencia dunha norma superior e suprema, cal é a Constitución, e á que deben submeter-se todos os poderes públicos (art. 9.1ª CE); a homoxeneidade derivaría tamén das competencias de normación básica das que está investido o Estado; e sobor de todo derivaría, nos casos en que poida ser exercida, da cláusula do art. 149.1º.1ª da CE, que atribue a aquel 'a regulación das condicións básicas que garantan a igualdade de todos os españois no exercicio dos dereitos e no cumprimento dos deberes constitucionais."

⁸⁵⁰ Que proclama que "todos os alemáns teñen en todo land os mesmos dereitos e deberes". E en certo modo tamén na liña do art. 17 da CE de 1931, segundo o cal, "nas rexións autónomas non se poderá regular nengunha materia con diferenza de trato entre os naturais do país e os demais españois" (vid. PEMAN GAVIN, "Igualdad de los ciudadanos y autonomias territoriales", Prensas Universitarias de Zaragoza - Civitas, Madrid, 1992, páx. 129).

⁸⁵¹ Cfr. S.TC 37/81 de 16 de novembro, fundamento xurídico 2º.

emanación do propio principio de unidade⁸⁵². Semella ser claro tamén para o Alto Tribunal⁸⁵³, que o art. 149.1º.1ª CE é unha competencia que a Constitución reserva ao Estado para garantir precisamente aquela igualdade á que facía referencia o art. 139.1º CE:

"En materia de derechos fundamentales, la CE no se limitó a reservar su desarrollo legislativo a las leyes orgánicas, sino que dispone, además, que "todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado" (art. 139.1º CE), y para garantizar esto le reservó al Estado, como competencia exclusiva, la "regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales" (art. 149.1º.1ª CE)".⁸⁵⁴

⁸⁵² Como claramente declara a S.TC 25/81, no seu fundamento xurídico 5º, ao dicir que "los derechos fundamentales, no se ven afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado, de manera que constituyen "un status jurídico constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para configurar el orden democrático en el Estado central y en las CC.AA." sendo, xa que logo, "elementos unificadores, tanto más cuando el cometido de asegurar esta unificación, de acuerdo con el art.155 CE, le corresponde al Estado ".

⁸⁵³ E tamén para o Consello de Estado, de acordo co seu dictame nº 45.236, onde sinala que "el principio de igualdad proclamado en el art. 14 CE, queda garantizado al ocuparse el Estado, como competencia exclusiva (art.149.1º.1ª CE), de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Este principio se descompone al ser trasladado al plano de la organización territorial del Estado, en dos premisas básicas: el art. 139.1º CE y el art 138.2º CE".

⁸⁵⁴ Cfr. S.TC 5/81 de 13 de febreiro, fundamento xurídico 6º. No mesmo sentido a S.TC 6/82, que di que "por la igualdad de derechos que la CE reconoce a todos los españoles, es lógico que sea competencia exclusiva del Estado la "regulación de las condiciones básicas" que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales".

En todo caso, cómpre suñar que esta primeira interpretación xurisprudencial do art. 139.1ª CE logo foi corrixida polo TC, a partir da S.TC 37/1981, do 16 de novembro, no fundamento xurídico 2º da cal considera-se que a igualdade á que este artigo se refire,

"... no puede ser entendida en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones".

E isto é así porque,

"... la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente, da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional".

En todo caso, esta primeira interpretación xurisprudencial foi logo corrixida na S.TC 37/1981, do 16 de novembro, na que se conteñen unha serie de pronunciamentos que matizan anteriores conclusións do Alto tribunal neste punto. Deste xeito, considera o TC que o mandado de igualdade do art. 139.1ª CE ...

"... no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones".⁸⁵⁵

E isto é así porque,

"... la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional".⁸⁵⁶

Mais, para alén de ser o preceito que estamos a estudar, en palabras de TUDELA ARANDA, un "instrumento básico para a realización do principio contido no art. 139.1º CE", aparece tamén na xurisprudencia TC, como un criterio para a interpretación do mesmo, tal e como se recolle na S.TC 150/90, citando á súa vez á S.TC 37/1981:

"Este principio, según tuvimos ocasión de afirmar en la S.TC 37/87, fundamento jurídico 10º, no impone que todas las CC.AA. tengan que ejercer sus competencias "de una manera, o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes". Menos aún exige que una C.A. se abstenga de ejercer sus competencias mientras las demás no utilicen las propias equivalencias, o mientras el Estado, en uso de las que le corresponden, no establezca unos límites al ejercicio de las competencias autonómicas, que aseguren una sustancial igualdad de resultados al llevarse a efecto estas últimas. 'La autonomía - declarábamos en la citada

⁸⁵⁵ Cfr., fdto. xco. 2º.

⁸⁵⁶ Idem nota anterior.

ocasión - significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región, para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la CE y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas CC.AA., no por ello resultan necesariamente infringidos los art. 1, 9.2º, 14, 139 e 149.1º.1ª CE (...), ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y para todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, como mucho, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales"⁸⁵⁷.

Por tanto: estrícase o alcanzo do art. 139.1º CE, ás "posicións xurídicas fundamentais", que se definen pola referéncia a un mínimo de igualdade inmune á diversidade introducíbel pola lexislación autonómica⁸⁵⁸. O fenómeno, máis a novidade dun preceito coma o art. 149.1º.1ª CE no conxunto do dereito constitucional comparado, non é novo nos Estados rexionais e federais: atopámonos, no eido da organización territorial do Estado, coa antinómia "liberdade/autonomía Vs igualdade/unidade", da que, como regra xeral saíra vitorioso o principio de autonomía, agás no caso de bater cos dereitos e deberes constitucionais, suposto no que, dacordo con CARRO⁸⁵⁹, "toda a doutrina - está-se a referir á alemana e máis á italiana -, da por sentado que é (...) onde o principio de autonomía, ven automaticamente limitado polo de igualdade".

Porén, a que dereitos e deberes, e en que medida, alcanza este concepto de "posicións xurídicas fundamentais" ou "condicións básicas"?

⁸⁵⁷ Cfr. fundamento xurídico 7º.

⁸⁵⁸ " Es cierto que esta diversidad, se da dentro de la unidad, y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las CC.AA. no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales, que quedan reservadas a la legislación del Estado" (S.TC 37/81).

⁸⁵⁹ Op. cit., páx. 145.

Canto á doutrina, vimos xa como seguía, polo xeral, un que podemos chamar criterio de "sistemática constitucional", para determinar que dereitos abrangue a competencia do art. 149.1º.1º CE⁸⁶⁰. Para o TC, nembargantes, o seu concepto de "posicións xurídicas fundamentais" atinxe, dende logo, aos dereitos fundamentais do cap.2º, tít.I CE, e, en ocasións, mesmo a dereitos sociais e económicos do cap.3º e a outras "posicións fundamentais", ubicadas noutras sedes constitucionais (caso da pluralidade lingüística, do art. 3ª CE)⁸⁶¹.

En consecuencia, non hai na xurisprudencia do TC, un criterio claro neste sentido, agás o límite negativo que ven determinado polo dereito/principio de igualdade do art. 14 CE: o TC ten declarado tallantemente, que o art. 14 non é quen de seren desenvolvido a meio dunha lei orgánica, en virtude da habilitación que ao Estado lle concedería, neste sentido, o art.149.1º.1ª CE⁸⁶². A S.TC 76/83, é ben clara neste sentido, pechando un viero de desenvolvemento do art. 149.1º.1ª CE que, en palabras de DE OTTO, podería conducir ao absurdo. Peche que se fai en base a dúas consideracións fundamentais:

- A reserva de lei orgánica, exténdese só aos dereitos fundamentais e

⁸⁶⁰ Para Carro Fernández, abranguería aos dereitos e deberes fundamentais, é dicir, os do capítulo 2º do título I CE, máis o art. 14; para I. de Otto, tamén aos dereitos sociais e económicos do capítulo 3º.

⁸⁶¹ Así nas Ss.TC 6/1982, do 22 de febreiro e 82/1986, do 26 de xuño, na que se afirma que o art. 149.1º.1ª CE, en relación co art. 3.1ª CE, apodera ao Estado para regular

"... las garantías básicas de igualdad en el uso del castellano como lengua oficial ante todos los poderes públicos, así como las garantías del cumplimiento del deber de conocimiento del castellano, entre las que se halla la obligatoriedad de la enseñanza en ese idioma" (fdto. xco. 4º).

⁸⁶² Carro reivindicaba a necesidade dunha lei orgánica que, dacordo co art. 149.1º.1ª CE, desenvolvese precisamente o dereito fundamental de igualdade.

liberdades públicas dos art. 15 a 29 CE, de xeito que non é de aplicación á igualdade proclamada no art. 14 CE, que

"no es un derecho subjetivo autónomo, existente por sí mismo, puesto que su contenido viene establecido siempre respecto de relaciones jurídicas concretas (...) por ello, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, a la que se refiere dicho artículo 149.1º.1ª CE, podrá tener carácter orgánico, pero no por la su referencia a la igualdad, sino por la materia objeto de regulación, que puede coincidir con los derechos fundamentales a que se refiere el art. 81.1º de la misma".

- Doutra banda, porque

"no es, en definitiva, la igualdad de derechos de las CC.AA., la que garantiza el art. 149.1º.1ª CE, como pretende el abogado del Estado, sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos, la que, a través de la fijación de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las CC.AA." ⁸⁶³.

Polo que atinxe aos dereitos sociais e económicos, as solucións dadas polo TC ao interrogante de se están ou non cubertas pola cláusula do art. 149.1º.1ª CE, distan moito de seren unívocas, e respostan, máis do que sería desexábel, nunha cuestión na que se debate mesmamente o alcance da maioría das competencias económicas das CC.AA., ás necesidades do caso concreto. Deste xeito, na S.TC 32/83, e a respecto do dereito á saúde (art. 43 CE) e máis do de defensa do consumidor (art. 51), semélla consideráren-se aqueles, como "condicións básicas", aos efectos do art. 149.1º.1ª CE:

"Hay una exigencia constitucional, de que exista un sistema normativo de la sanidad nacional (sic), ya que los derechos que en tal sentido reconoce

⁸⁶³ Cfr. fundamento xurídico 2º. Para unha exposición e crítica xurídica máis detida do proxecto da LOHAPA, ver J. LEGUINA VILLA, "Escritos sobre autonomías territoriales", páx. 93 a 204.

la CE en los art. 43 y 51, pertenecen a todos los españoles, y a todos ellos se les garantiza por el Estado la igualdad en las condiciones básicas para el ejercicio de los mismos"⁸⁶⁴.

Nembargantes, nunha sentenza posterior⁸⁶⁵, o TC resistíu-se a considerar o dereito á vivenda que consagra o art. 47 CE, como unha posición xurídica fundamental aos efectos do art. 149.1º.1ª CE, refugando as alegacións do avogado do Estado nos seguintes termos:

"Por lo que se refiere al art. 149.1º.1ª CE, este faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen, la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Pero esta función de garantía básica, en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado, al instrumentar sus competencias sobre las bases y la coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito"⁸⁶⁶.

En definitiva, identificado polo TC o mínimo preciso de igualdade para a existencia mesma do Estado, nas chamadas "posicións xurídicas fundamentais"⁸⁶⁷, non hai aínda unha doutrina constitucional estábel que determine cais

⁸⁶⁴ Cfr. fundamento xurídico 2º.

⁸⁶⁵ A S.TC 152/88.

⁸⁶⁶ Sent. cit., fundamento xurídico 4º.

⁸⁶⁷ Para DE OTTO - cfr., "Ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas y su control", en "Estudios sobre la Constitución española en Homenaje a Eduardo García de Enterría", t. IV, Civitas, Madrid, 1991, páx. 3387 e ss. -, as condicións básicas do art. 149.1º.1ª CE, dado o carácter marcadamente finalista do preceito, non se refiren estritamente ao desenvolvemento ou regulación dos dereitos e deberes constitucionais, senón que "a regulación das condicións básicas pode consistir na de institucións, actividades administrativas, servizos, etc., que en modo ningún forman parte dos dereitos ou deberes subxectivamente entendidos, mais que dunha ou outra forma serven á súa realización". Como exemplo do dito, achega o citado autor a S.TC 32/1983, do 28 de abril, na que se afirma a necesidade da existencia dun sistema estatal de sanidade como consecuencia do art. 149.1º.1ª CE ("puesto que los derechos que en tal sentido reconoce la Constitución en los art. 43 y 51 pertenecen a todos los españoles y a todos se les garantiza por el Estado la igualdad en las condiciones básicas para el ejercicio de los mismos").

Estas posicións xurídicas fundamentais - para nos, unha expresión perfectamente sinónima da de "condicións básicas" por máis que algúns autores queiran ver nela a intención do TC español de identificar a competencia do art. 149.1º.1ª CE cunha "concepción ampla dos dereitos e deberes

sexan estas, situándo-se o cerne do debate, arredor da inclusión nas mesmas, dos dereitos sociais e económicos.

Un dos intentos máis salientábeis nesa liña, e que á vez demostra que non existe unha doutrina constitucional consolidada na matéria, ven representado polo voto particular do maxistrado RUBIO LLORENTE a esa mesma senténcia 152/1988. Para el:

"Resultan desde luego evidentes, las dificultades dogmáticas que implica la consideración como "derechos constitucionales", de todos los que derivan de actuaciones estatales acomodadas a los principios de política social y económica que enumera el capítulo 3º, título I CE, pero tales dificultades no me parecen insalvables si el concepto de derechos constitucionales se entiende como concepto genérico, y mucho menos graves, desde luego, que las que origina el empleo de otro título genérico - el del art. 149.1º.13ª CE -, inadecuado no sólo porque lo es, sino, sobre todo, porque dada su naturaleza, lleva a la ablación total de las competencias autonómicas".

Dacordo con dito enriba, para o maxistrado disidente a posición xurídica fundamental a ser salvagardada polo Estado, a meio da actuación dun dereito social e económico, sería o que el denomina un "mínimo social igual" para todo o territorio estatal, mínimo que habería de garantir o Estado e, a partires do cal, gozarían as diferentes CC.AA. dunha marxe de liberdade maior daquela que lles

constitucionais", comprensiva dos sociais e económicos do cap. 3º, tít. I CE (neste sentido, BELTRAN AGUIRRE, "El sistema de subvenciones centralizadas en el sector de la acción social y las Comunidades Autónomas. Comentario a la S.TC 13/1992, de 6 de febrero", na RVAP nº 34, 1992, páx. 276) - impoñen aos lexisladores un mínimo irredutíbel de homoxeneidade, de igualdade material que, en todo caso, e como subliña DE OTTO (cfr., op. ult. cit., páx. 3390), non é identificábel coa que resulta do art. 14 CE: non fai referéncia a unha igualdade de posicións xurídicas, senón a unha "equivaléncia substancial", a un "mínimo vital igual" ou, como ten dito o TC, recollendo a expresión alemana, a unha "igualdade nas condicións de vida" (Ss.TC 71/1982, 15/1989 e 13/1992, entre outras), que se resolve, en palabras do último autor citado, nun "mandado de equivaléncia substancial ou no resultado, aínda cando as regulacións xurídicas non sexan idénticas" (cfr., op. ult. cit., páx. 3390).

deixaría o art. 149.1º.1ª CE⁸⁶⁸.

⁸⁶⁸ O cal non é senón unha mera predición, por canto, ao fin, todo dependería da interpretación que en sede xurisdiccional se fixer do disposto no art. 149.1º.1ª CE, e neste punto, nada hai que nos autorice a pensar que a liña a seguir polo TC español, houbera de diverxer da xa seguida a respecto do art. 149.1º.13ª CE: nos dous casos hai unha competencia básica - e xa coñecemos a xenerosísima interpretación que deste concepto da o TC -, e unha finalidade de garantía que chegaría a autorizar ao Estado, mesmo a eliminar totalmente ás CC.AA. da regulación e máis da execución nunha materia determinada, dacordo co concepto de medida acuñado polo TC (que abeira, lembremos, todas as actuacións directamente relacionadas - nunha relación de medio a fin - co obxectivo procurado. No noso caso, a garantía dunha posición xurídica fundamental en termos de igualdade para todo o territorio).

III. O ART. 149.1º.1ª CE, COMO NORMA COMPETENCIAL.

A pesares da súa ubicación no art. 149.1º CE, a consideración do art. 149.1º.1ª CE como norma atributiva de competencias, presenta máis de unha especialidade a respecto das demais regras contidas no art. 149.1º, até o punto de haberen autores que non a consideran como unha verdadeira regra competencial ou, alomenos, como unha competencia que sexa quen, por si só, de abeirar actuacións do Estado sen estaren baseadas noutro título competencial⁸⁶⁹.

⁸⁶⁹ Así, BAÑO LEON, pregunta-se se o art. 149.1º.1ª CE, contén unha competencia máis do Estado, ou se é só "o marco teleolóxico no que han de se exercer as restantes competencias estatais", para concluir que "función do art. 149.1º.1ª CE, máis que constitutiva dun título competencial estatal, é declarativa dos fins que han de acadar as restantes competencias estatais, e dos límites das autonómicas". Cfr. op. cit., páx. 266. No mesmo sentido, BARCELO, - cfr., op. cit., páx. 108 e ss. -, considera que o art. 149.1º.1ª CE "convirte-se nunha regra hermeneútica fundamental para interpretar a finalidade a que debe tender a materia que regula o Estado no exercicio das competencias que lle reconece o art. 149.1º CE. E nos outros casos, naqueis nos que non contempla unha reserva estatal, ao non ser unha materia senón unha regra hermeneútica, o art. 149.1º.1ª CE servirá para limitar as competencias das Comunidades Autónomas no sentido en que estas non poderían, de ningún modo, incidir nas condicións básicas de exercicio dos dereitos e do cumprimento dos deberes constitucionais".

Máis discutíbel é, ao noso ver e diante das recentes sentencias constitucionais, a outra das afirmacións que esta autora realiza, no sentido de que nunca o TC atribuiu ao Estado a competencia para regular un dereito ou un deber constitucional só con base no art. 149.1º.1ª CE: mesmo sen acudir a estas recentes sentencias, nos casos en que o TC utiliza ao art. 149.1º.1ª como elemento auxiliar doutras competencias, hai supostos nos que o razoamento se centra no devandito preceito, considerando-o como unha norma competencial autónoma. Cita PEMAN GAVIN - cfr., "Igualdad ...", cit., páx. 233 a 235 - como exemplo desta utilización "en exclusiva" do art. 149.1º.1ª CE como norma competencial, as Ss.TC 227/1988, do 29 de novembro, relativa á Lei de Augas estatal - na que se xustifica a competencia estatal para a dictar no art. 149.1º.1ª ao se dicir que "es fácil advertir que la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho constitucional de propiedad quedaría quebrantado si la zona marítimo terrestre, las playas, las aguas continentales u otros tipos de bienes naturales semejantes, pudieran ser o no objeto de apropiación privada en las distintas zonas del territorio español" (fdto. xco. 14º) - a 64/1988, do 21 de xullo, resolutoria dun recurso de inconstitucionalidade presentado polo Estado contra da lei Electoral basca por canto esta previa a creación dun censo electoral basco - sentencia na que o TC xustifica a existencia dun censo electoral único en base á conexión existente entre o art. 149.1º.1ª e o art. 23.1ª CE.

O propio PEMAN GAVIN, na obra citada, considera ao art. 149.1º.1ª CE como unha norma

Na xurisprudencia do TC español, sen se chegar a excluir a posibilidade de que o art. 149.1º.1ª CE sexa quen de, por si propio, abeirar unha actuación incentivadora do Estado en ámbitos materiais de competencia autonómica, o certo é que sempre que a devandita norma actuou para xustificar unha competencia estatal, fixo-o reforzando outro título competencial do Estado, ex art. 149.1º CE⁸⁷⁰.

Para comprobar como opera na práctica o art. 149.1º.1ª CE, analizaremos dúas sentencias - a S.TC 64/89 e a S.TC 189/89, ambas as dúas en materia de axudas á prensa, e recaídas en virtude de senllos conflitos de competencia prantexados polo goberno galego -, nas que o art. 149.1º.1ª CE, actúa reforzando outro título competencial do Estado, concretamente o contido na regra 27 do art.

competencial, tanto por razóns de sistemática constitucional - a súa ubicación dentro do art. 149.1º (páx. 228) -, canto como consecuencia da análise da doutrina do TC ao respecto: "non hai dúbida - afirma este autor - á vista da xurisprudencia constitucional, de que esta competencia opera como un título competencial a prol do Estado e como un límite para as Comunidades Autónomas no exercicio das súas competencias" (páx. 231).

⁸⁷⁰ Alén de que, dacordo cunha regra xeral seguida polo TC para a resolución de conflitos de competencia - a regra de que o título competencial máis específico prevalece sobre o máis xenérico, S.TC 48/88, fundamento xurídico 3º, entre outras -, en varias ocasións ten operado a competencia ex art. 149.1º.1ª CE, como título subsidiario. Ver, v.gr., as Ss.TC 137/86 e 69/88.

Na primeira delas dí-se que "el título específico que en orden a la educación ostenta el Estado para disponer la normación básica, hace pasar a un segundo plano, en este caso, la cláusula general del art. 149.1º.1ª CE".

A S.TC 69/88, pola súa banda, sinala que "el carácter específico de la sanidad, respecto del plural de la defensa del consumidor, determina que la regla del art. 149.1º.1ª CE, por su más amplio alcance, tenga que ceder ante la más especial".

Este carácter especial da competencia do art. 149.1º.1ª CE, verbo das demais listadas no art. 149.1º, é sinalada tamén, partindo da análise da xurisprudencia do TC, por J. TUDELA ARANDA (no seu traballo "Aproximación a la caracterización jurisprudencial del art. 149.1º.1ª CE", en "Estudios sobre la Constitución española de 1978, en homenaje a Eduardo García de Enterría", páx. 3498), ao dicir que "o art. 149.1º.1ª CE é, ante todo, unha norma instrumental para a realización dun valor superior do Ordenamento (...). Sobrancea, asemade, o feito da dificultade do seu xogo en solitario - cáseque sempre actúa complementando outro título competencial -. Deste mesmo dado, semella deducir-se a imposibilidade dun desenvolvemento xeral do mesmo".

149.1º CE⁸⁷¹, ao implicar esa competencia básica estatal a regulación das condicións de exercicio dun dereito fundamental, concretamente o de comunicar e recibir información veraz, do art. 20 CE.

As normas impugnadas pola Xunta da Galiza son a Lei 29/84 de 2 de agosto, de concesión de axudas a empresas periodísticas e axencias informativas, no caso da S.TC 64/89; e no caso da S.TC 189/89, o RD 2089/84, que desenvolve á anterior, de xeito que nas dúas sentencias hai unha case total identidade, tanto nas alegacións das partes, como na doutrina establecida polo Tribunal.

As alegacións da recorrente, fan na liña de manter - polo que agora nos interesa - o que ela denominaba unha "conceición patrimonialista" dos por ela chamados "bens informativos", esguellando deste xeito calquera referencia á liberdade de expresión como dereito fundamental. Xa que logo, para a actora, regulándose na lei, basicamente, o aspecto patrimonialista deses bens informativos e debéndose desdobrar esa regulación nas dúas vertentes de, por unha banda, normas básicas, e pola outra, normas de desenvolvemento lexislativo e máis execución,

"situar los bienes informativos que se regulan en los preceptos impugnados en una o en otra vertiente, implica determinar la competencia a favor del Estado o de la CAG".

Conclúe a Xunta entendendo que

⁸⁷¹ Regra que di o seguinte: "o Estado ten competencia exclusiva en materia de (...) normas básicas do réxime de prensa, rádio e televisión e, en xeral, de todos os medios de comunicación social, sen perda das facultades que no seu desenvolvemento lles correspondan ás CC.AA."

"la Administración Central carece de competencia en materia de fomento a través de subvenciones, ya que tal actividad es propia de las competencias de ejecución que corresponden a la CAG".

Mais, tanto o avogado do Estado como o propio TC, sitúan o cerne da controversia no dereito fundamental dos cidadáns a seren informados verazmente, xustificando a competencia estatal para a regulación e concesión das devanditas subvencións, alén de no art. 149.1º.27ª CE, no art. 149.1º.1ª CE, por constituíren estas axudas unha condición básica para o exercicio igualitario, en todo o territorio do Estado daquel dereito fundamental ou, en palabras do TC,

*"condiciones para garantizar la existencia de una prensa pluralista, que contribuya eficazmente a la formación de la opinión pública, en el marco de una sociedad democrática"*⁸⁷².

Contemplamos, en conclusión, un exemplo de como o art. 149.1º.1ª CE actúa non abeirando por si só unha actuación estatal de fomento, senón interpretando e ampliando o alcance dunha competencia substantiva estatal en materia de prensa, ao implicar o exercicio da mesma a regulación das condicións de exercicio dun dereito fundamental, condicións que han ser iguais para todos os españois e que, xa que logo,

*"no pueden admitir, para garantizar la igualdad, un desarrollo radicalmente plural y diferenciado por cada una de las CC.AA., que tengan competencias de desarrollo y ejecución de las normas básicas estatales en materia de prensa"*⁸⁷³.

⁸⁷² Cfr., S.TC 64/89, fundamento xurídico 3º. Mais claramente, se cadra, exprésase a S.TC 189/89, tamén no seu fundamento xurídico 3º, ao dicir que "cabe considerar básico, dentro del régimen jurídico de la prensa, unas subvenciones estatales a algunas empresas y agencias que satisfagan ciertos requisitos, y dirigidas a preservar el derecho fundamental a dar y recibir información veraz, pues con ello se persigue la garantía de la real existencia de una prensa pluralista, frente a la creciente concentración de los medios informativos".

⁸⁷³ Cfr., S.TC 64/89, fundamento xurídico 4º.

En conclusión, a cláusula contida no art. 149.1º.1ª CE ten de se analizar atendendo aos seguintes diferentes supostos:

a) Cando opera con relación a materias concretamente listadas dentro do art. 149.1º CE: neste caso, o Estado pode server-se da citada cláusula para ampliar as suas competencias, senón que serverá máis ben como criterio interpretativo. É dicir, se a competencia estatal o é para o establecemento das bases, terá-se en conta o art. 149.1º.1ª CE para incluír naquelas as condicións básicas de exercicio dos dereitos e de cumprimento dos deberes constitucionais que a regulación básica da materia implique.

b) cando opera verbo de materias non listadas no art. 149.1º, se ben non actúa simplemente como criterio interpretativo, tampouco habilita para unha normación básica da materia. Como, contra do parecer de CARRO FERNANDEZ, estima a doutrina maioritaria, as condicións básicas do art. 149.1º.1ª CE non son unha nova materia, nen as bases de normación nengunha, senón que apenas constitúen límites para as competencias que as CC.AA. ostenten sobre a materia de que se tratar.

CAPITULO OITAVO

A COMPETENCIA ESTATAL EX ART. 149.1º.11ª CE.

A competencia que o Estado titula ex art. 149.1º.11ª CE, sobor das bases do crédito, banca e seguros, ten certamente no eido do fomento, unha importancia menor que as contidas nas regras 1ª ou 13ª do mesmo preceito. Tráta-se dunha competencia estatal que opera no eido do fomento, como límite ás iniciativas autonómicas de financiamento público de determinadas accións promocionais⁸⁷⁴ e, sobranceiramente, como título complementario e instrumental do da regra 13ª do art. 149.1º, aos efectos, por exemplo, de substraer da xestión autonómica determinados incentivos, cando estes se establecen na forma de empréstitos ou avais.

O alcazo da competencia, deséña-se nídamente nas Ss.TC 1/82, fundamento xurídico 3º, e na s.TC 96/84, tamén no fundamento xurídico 3º. Así, na primeira delas dí-se que

"las bases de ordenación del crédito (...) deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funcionamiento de los intermediarios financieros, cuanto aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios"⁸⁷⁵.

⁸⁷⁴ Caso da S.TC 96/84.

⁸⁷⁵ No parágrafo seguinte, especifica-se que dentro da regulación dos aspectos básicos da actividade dos intermediarios financeiros, contéñen-se, asemade, as normas referidas ao control da cantidade diñeiro bancario, e, entre elas, as que fixan o coeficiente de fondos públicos a seren subscribidos polos mesmos, "lo que se justifica por la necesidad de orientar, desde el Estado, parte de los recursos financieros al sector público, y, en concreto, hacia aquellos valores que cumplan de modo preferente la función de financiar actividades económicas de elevado contenido de servicio público, o de importancia intrínseca para el desarrollo de sectores económicos de interés general": eis un exemplo do caraiter instrumental que, verbo da acción estatal de fomento, ten a competencia que o Estado titula ex art. 149.1º.11ª CE.

Canto á segunda, establece toda unha teoría xeral da competencia estatal do art. 149.1º.11ª CE:

"Esta distribución de competencias en materia de ordenación del crédito, debe enmarcarse en los principios básicos del orden económico, constitutivos o resultantes de la llamada constitución económica, especialmente el de unidad de mercado - e por lo tanto, también del mercado de capitales, reconocido implícitamente en el art. 139.2º CE" (fundamento xurídico 3º).

"Este principio de vinculación del ejercicio de las competencias de las CC.AA., a una política económica, y concretamente, monetaria y crediticia común, no tiene porque limitarse al ámbito del "crédito corporativo, público y territorial" (art. 10.26 EAPB), ni al de la "deuda pública" (art. 10.45 EAPB), sino que tiene que estar presente en toda la actividad autonómica de ordenación del crédito, y ello, aunque el art. 11.2º.a EAPB no señale expresamente ese límite de las competencias autonómicas en materia de crédito, ya que al decir que el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases, debe hacerse "en los términos que las mismas señalen", lo que hace es subrayar el vínculo especial de las competencias autonómicas de normación y ejecución, a una política crediticia común que habrá de formular el Estado, a través de dichas bases" (idem párrafo anterior).

"Esa política monetaria y crediticia común, no sólo es susceptible de ser establecida por vía normativa. Como ya declaró el TC (S.TC 1/82), la consecución de los intereses generales perseguidos por la ordenación estatal del crédito, exigirá en ocasiones que, atendiendo a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera, el Gobierno del Estado proceda a la concreción o incluso a la cuantificación, de medidas contenidas en la regulación básica del crédito. Porque al Gobierno del Estado le compete la dirección de la política monetaria y financiera general, como parte de la política del Estado" (idem párrafo anterior).

Dacordo co sinalado nos parágrafos anteriores, a competencia do Estado sobor das bases da ordenación do crédito, facultarían-no, por exemplo, para orientar capitais privados - bancários -, cara o financiamento de actividades de interese xeral, disciplinando os empréstimos de regulación especial computábeis polas entidades financeiras no coeficiente de fondos públicos ou subscribindo a ese fin os correspondentes convénios, ou para establecer as bases normativas

en materia de crédito oficial. Nembargantes, cómpre lembrar que a competencia estatal ex art. 149.1º.11ª CE, está limitada ás bases, e que, polo tanto, presupón unha competencia autonómica de desenvolvemento lexislativo e execución, que permitiría ás CC.AA. competentes, desenvolver unha política crediticia propia⁸⁷⁶, ou ben actuar esas competencias sobor do sector crediticio con carater instrumental, como canle de realización doutras políticas sectoriais de fomento, a meio, v. gr., da subscrición de convénios con entidades crediticias radicadas no seu territorio, para o financiamento desas actuacións⁸⁷⁷, ou mesmo creando institutos públicos de crédito, ben con carater de verdadeiras entidades crediticias públicas, ben co de organismos fiscalizadores e coordinadores da actuación das entidades financeiras sobor das que ostenten competencias⁸⁷⁸, para orientar as súas actividades, cara aqueles obxectivos e fins determinados pola C.A. no uso das súas competencias.⁸⁷⁹

⁸⁷⁶ Política plasmada no caso galego, por exemplo, na Lei 7/85 de 17 de xullo de Caixas de Aforros.

⁸⁷⁷ Como se prevé no Decreto 151/84 de 13 de setembro, da Xunta da Galiza, art.2.1º, que alude expresamente aos chamados "convénios de axuda financeira á PeMES, que formalice ou teña formalizado a administración autonómica con esas entidade financeiras".

⁸⁷⁸ Que dacordo co art. 30.I.5º EAG, son as "institucións de crédito corporativo, público e territorial, e Caixas de Aforros".

⁸⁷⁹ Con este carater foi declarada polo TC español, na S.TC 220/88, a constitucionalidade da creación do Instituto Catalán de Crédito Agrícola (ICCA), que tiña como funcións a de "efetuar as inspeicións e encargar as auditorías nas Caixas Rurais e nas seccións de crédito das cooperativas agrícolas" (art. 3.1º.c da lei do ICCA), en xeral, a de desenvolver todas aquelas actuacións que contribúan a favorecer a liquidez das Entidades de Crédito, e a garantía dos depósitos, sempre dentro do respecto ás bases de ordenación do crédito e a banca.

En base precisamente a este respecto declarado ás bases estatais en materia de crédito e banca, o TC rexeitou as pretensións competenciais do Estado (ver o fundamento xurídico 2º in fine), que o avogado do Estado entendía estaban constituídas por un Acordo Marco de Asociación entre o Banco de Crédito Agrícola e as Caixas Rurais, que establecía un suposto monopólio daquel para recibir depósitos destas. Tras de negar a propia existencia do monopólio, o TC declarou que:

"A un Acuerdo Marco entre el BCA y las Cajas Rurales, establecido al amparo del art. 50 de la Ley General de Cooperativas de 1974, y el art. 8 de la OM de 26 de febrero de 1974, sobre las Cooperativas de Crédito, no se le puede atribuir el carácter de medida de constitucionalidad de una ley del Parlamento de Cataluña, ni se puede concluir que contenga normas estatales calificables de básicas". (fundamento xurídico 3º, apartado b).

CAPITULO NOVENO

A COMPETENCIA EN MATERIA CULTURAL.

A cultura é, como se ben se comprende, un terreo especialmente apto para o desenvolvemento dunha actividade promocional e protectora dos poderes públicos, á que veñen compelidos pola propia CE no seu art. 44.

Porén, e mála a súa importancia, o título competencial en materia de cultura, ten provocado ben menos conflitos constitucionais que os examinados supra que recaían sobor de materias económicas. Os problemas xirarán agora arredor, dunha banda, do especial carater desta competencia, que non é compartida - no noso entender, aquelas que presupoñen o reparto entre os diferentes entes competentes das potestades públicas exercitábeis sobor dunha mesma materia -, senón concorrente⁸⁸⁰, de xeito que tanto o Estado como as CC.AA. teñen en materia cultural unha competencia plena - no sentido de poderen exercer no plano cultural unha actividade de regulación e de execución - só limitada ou concretada polo territorio - no caso das CC.AA. -, e máis polo "interese respectivo". Para o TC,

"La cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las CC.AA., afirmando la existencia de una concurrencia no excluyente del Estado y de la C.A. para la preservación y estímulo de los valores culturales del cine, habiendo afirmado tanto que la acción de la C.A. no impide la competencia estatal para preservar el "patrimonio cultural común" y para lo que precise de tratamientos generales o que no se puedan alcanzar desde otras instancias, como que las exigencias de

⁸⁸⁰ Dacordo con MEILAN, a competencia en materia cultural é un exemplo de competencia concorrente. Para este autor, o réxime xurídico destas competencias sería o seguinte:

"A cultura ou a lingua son competencias exclusivas autonómicas características. a diverxencia coa cultura ou lingua españolas non é necesariamente perversa. A limitación da competencia autonómica, pode vir claramente por título estatal diferente - heteromorfía -, aínda que, dalgún xeito, tamén polo que se refire ás mesmas materias". (cfr., "La ordenación jurídica de las autonomías", páx. 155 e 156).

unidad de la normación en la materia no impiden la existencia de competencias de la Generalitat de Cataluña, cuyo ejercicio para nada lesiona y menoscaba las competencias estatales"⁸⁸¹

Outro dos problemas que máis correntemente se presentan nos conflitos constitucionais prantexados por mor de actuacións de fomento no eido cultural, é precisamente o da subsunción das normas litixiosas na materia cultural ou ben, na de axeitada utilización do lecer, ordenación de determinadas actividades culturais ou de espectáculos de contido económico, mesmo o de protección da infancia,... materias suxeitas a diferentes reximes competenciais.

Para desenvolver, pois, a exposición da competencia que o Estado ostenta en materia de cultura ou de servizo á cultura - art. 149.2º CE -, como título lexitimador de accións estatais de fomento, faremos un percorrido pola xurisprudencia do TC que, por certo, adica-se sobranceiramente a efetuar o deslinde vdas competencias estatais e autonómicas en materia de cinematografía. De feito, non sendo a S.TC 84/83 de 24 de outubro⁸⁸², todas as demais - Ss.TC 87/87, 106/87 e 153/89 - versan encol de materia "cinematográfica".

Na primeira das sentencias citadas, o cerne do asunto era se a emisión dun informe polo Departamento de Cultura da Generalitat, había de ser facultativo, ou preceptivo. O TC entende que a finalidade do RD 988/82 é reconducíbel ao fomento da cultura que no art. 148.1º.17ª CE se establece como competencia de posíbel asunción polas CC.AA.,

⁸⁸¹ Cfr., S.TC 106/87, fundamento xurídico 2º.

⁸⁸² Conflito positivo de competencias prantexado pola Generalitat de Cataluña, contra do art. 5º do RD 988/82 de 30 de abril, de concesión de subvencións aos concellos para o financiamento de investimentos de carater cultural a realizar co gallo do V centenario da unidade de España.

"situación legal que difícilmente permite sostener que ninguna intervención le esté constitucionalmente atribuída al Ente autonómico en estos supuestos de aprobación de programas de inversiones eminentemente culturales a realizar en centros e instituciones radicadas en su propio territorio, y ello, aunque la motivación sea de índole estatal y los fondos de igual procedencia, intervención limitada en verdad, de circunscribirse a la emisión de un informe no vinculante"⁸⁸³.

Canto ás outras tres sentencias, que, coma dixemos supra, teñen en común o se referiren ao sector cinematográfico, é certo, como di A. JIMENEZ BLANCO⁸⁸⁴, que o TC tentou de levar tamén este tema cara á materia "economía", cara á competencia estatal do art. 149.1º.13ª CE., baixo a consideración de determinadas medidas - concesión de licencias de dobraxe, v.gr., no caso da S.TC 106/87 -, como de ordenación do sector económico cinematográfico.

Nembargantes, a aplicación das regras xerais de resolución dos conflitos de competencias acuñadas polo TC - fundamentalmente a da prevalencia da competencia máis específica sobre a máis xenérica - leva, nun ámbito como o cinematográfico tan susceptible de entrecruzamentos competenciales⁸⁸⁵ - os títulos aducíbeis son numerosos, como xa dixemos: espectáculos e lecer, ordenación dun determinado subsector económico, etc. -, a que raramente sexa

⁸⁸³ Fundamento xurídico 2º.

⁸⁸⁴ Cfr., "La distribución de competencias económicas entre el Estado y las CC.AA." . no libro colectivo "Pasado, presente y futuro de las CC.AA.", IEE 1988, páx. 459 e 460.

⁸⁸⁵ Como se di no fundamento xurídico 4º da S.TC 153/89:

"Constituye la cinematografía, en efecto, una actividad que puede subsumirse en diversas reglas competenciales, constitucionales y estatutarias, lo que no es sino consecuencia de su complejo carácter como fenómeno cultural, social, económico o industrial, pues de todos estos matices o aspectos participa. Será el sentido y la finalidad de las diversas normas objeto de conflicto, lo que marque el aspecto predominante, según incidan más o menos en el factor artístico o creador, en el internacional, en el comercial o en el industrial, cuando no en el simple entretenimiento, desembocando con el reconocimiento del predominio de uno o de otro aspecto en el título competencial de aplicación preferente".

a competencia en materia cultural⁸⁸⁶ a determinante para resolver o conflito⁸⁸⁷.

⁸⁸⁶ Que á máis, no caso das CC.AA. é directamente de fomento da cultura, o que determina a súa incompetencia pasra outras actuacións non de incentivo, senón máis ben de policía ou de ordenación do sector espectáculos.

⁸⁸⁷ Así acontece no suposto examinado na S.TC 88/87 - calificación de material audiovisual como "X" ou como de "arte e ensaio". Ver o fundamento xurídico 2º.

CAPITULO DECIMO

SUBVENCIONS ESTATAIS E ASISTENCIA SOCIAL.

Mesmo nunha materia como a de asistencia social, carente de calquera nota que poidese xustificar a competencia estatal ex art. 149.1º.13ª CE e atribuída á competencia exclusiva no máis literal sentido da expresión das CC.AA. - por canto o Estado non ten reserva competencial algunha ao seu favor nese eido -, o TC achou base constitucional dabondo como para xustificar o establecemento de axudas estatais na materia.

En primeiro lugar, a S.TC 146/1986, do 25 de novembro resolve un conflito positivo de competencia interposto pola Xunta da Galiza, contra de determinados preceitos da Resolución de 14 de setembro de 1983, da Dirección Xeral de Acción Social do Ministerio de Traballo e Seguridade Social, no que se establecían unha serie de axudas a institucións sen fin de lucro e de ámbito estatal, que traballasen na área dos servizos sociais, para determinadas actividades xenéricamente calificadas polo TC como de "promoción de colectivos sociais marxinados"⁸⁸⁸.

O Estado sostén a súa competencia⁸⁸⁹, en base ao interese xeral subxacente a esas medidas, xa que os fins xustificantes do establecemento das axudas, que abranguen o territorio todo do Estado, "podrían decaer por la falta

⁸⁸⁸ Concretamente, as finalidades procuradas polas axudas son o mantemento de centros e servizos considerados piloto, mantemento das propias asociacións e institucións, programas de información e asesoramento en materia de recursos sociais, actuacións de desenvolvemento comunitario interterritorial, programas e actuacións orientados á prevención da marxinación e reinserción social, etc.

⁸⁸⁹ Alén de na pretendida "competencia subvencional", argumento rexeitado claramente polo TC (Ver supra o capítulo adicado á potestade estatal de gasto público).

de un apoio público adecuado", segundo o avogado do Estado.

A Xunta, pola súa parte, entende que estas disposicións vulneran a competencia exclusiva da CAG en materia de asistencia social, ao abeiro do art. 27.23º EAG en relación co art. 149.3º CE, entendendo que se o Estado advirte a existencia dun interese xeral na materia, a vía axeitada sería a dunha lei de harmonización ex art. 150.3º CE, previa audiencia das CC.AA. atinxidas⁸⁹⁰.

O TC, tras de rexeitar nos termos que xa vimos supra, a pretendida competencia subvencional do Estado, entende que

"La promoción de la igualdad sustancial (art. 9.2º CE), puede justificar el empleo para este fin de fondos públicos estatales - y no por una abstracta facultad de gasto público -, pero no está resuelta la forma en la que esos fondos han de ser empleados".

Engade, nese mesmo fundamento xurídico 4º, que

"La acción estatal es claro que tiene que desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales. En un caso de atribución en exclusiva de competencias, como ocurre en éste, el Estado debe actuar teniendo en cuenta que hay competencias de otros entes que deben ser respetadas, actuando desde el exterior, coordinando, fomentando o potenciando la actividad autonómica, usando las técnicas que para ese fin habilita la CE, pero es claro que no se respeta este esquema cuando el problema se trata de resolver a través de la creación de competencias concurrentes o "paralelas", al amparo, además, de un precepto tan genérico como el art. 9.2º CE que, entendido como una habilitación para que el Estado pueda actuar en razón del interés xeral, podría concluir por vaciar de contenido el diseño constitucional del Estado de las Autonomías".

⁸⁹⁰ Alén de rexeitar tamén a competencia estatal en base á potestade de gasto público, invocada polo avogado do Estado.

En definitiva, entenden a maioría dos maxistrados do TC que

"En una materia compleja, como la acción y protección social, tan central además en un Estado social, (...) las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social, ni de otros entes públicos - tal como sucede en particular con los entes locales -, ni por parte de entidades privadas, que gozan, además al respecto, de una esfera específica de libertad que consagra el art. 41 CE, y tampoco por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento, un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario, que puede corresponder al Estado"⁸⁹¹.

Que dicir a respecto desta sentenza? En primeiro lugar, e na liña do sinalado no voto particular de J. LEGUINA VILLA⁸⁹², que sería esixíbel unha maior coerencia entre a fundamentación xurídica e o fallo: tras de advertir contra a creación de competencias estatais concorrentes a partir de preceitos tan xenéricos como o art. 9.2º CE, o TC xustifica precisamente a constitucionalidade da medida estatal con base nese preceito. Do mesmo xeito, tras de dicir que nen o "interese xeral" nen o "interese galego" teñen utilidade para resolver o conflito⁸⁹³, sinala que "detectado un particular problema de asistencia social a nivel supraautonómico, el Estado puede intervenir, pero debiendo respetar para ello, en lo posible, las competencias de las CC.AA. afectadas".

⁸⁹¹ Cfr., fundamento xurídico 5º. Polo demais, a sentenza adica-se aos problemas que prantexa a xestión das medidas - cuestión analizada supra no capítulo correspondente - e a realizar varias consideracións encol do interese xeral e en relación con el, das leis de harmonización do art. 150.3º CE.

⁸⁹² No que, por exemplo, di-se que "de acuerdo con el art. 148.1º.20ªCE, la materia de asistencia social ha sido íntegramente regionalizada en los Estatutos de Autonomía, lo que significa, en mi opinión, que los órganos centrales carecen de toda competencia para intervenir unilateralmente en dicha materia, y esta falta de título competencial no puede subsanarse por la apelación al interés general".

⁸⁹³ Ver o fundamento xurídico 5º, parágrafo 1º.

Que agacha este pronunciamento senón unha apelación ao interese xeral?⁸⁹⁴. En definitiva, e non sendo utilizábel no eido do social unha cláusula tan xenérica, como a que representa para o eido económico a do art. 149.1º.13ª CE, o TC recoñece ao Estado, coa máis que discutíbel base constitucional que vimos de ver, unha competencia para acometer a "ordenación xeral da sociedade"⁸⁹⁵, relativizando absolutamente o carácter - aquí si - exclusivo dunha competencia autonómica.

Trataríase, ao noso entender, de relativizar o alcance dunha competencia autonómica exclusiva - coma ben se recoñece na S.TC 146/86 -, facéndoa aparecer coma unha competencia "paralela", "concorrente" ou "exclusiva en réxime de colaboración"⁸⁹⁶, nos termos en que a define a S.TC 11/86 de 28 de

⁸⁹⁴ Na mesma liña LEGUINA VILLA no voto particular:

"Con ello, pese a no decirse expresamente, la sentencia viene a sostener que el interés general, entendido como interés estatal, es un criterio suficiente para abrir a la disponibilidad e intervención unilateral del Estado aquellas materias - como es el caso de la que ahora nos ocupa -, que la CE y los Estatutos entregaron a las CC.AA., sin reserva o excepción alguna a favor del Estado.

De acuerdo con el art. 148.1º.20ª CE, la materia de asistencia social fué íntegramente regionalizada por los Estatutos de Autonomía, lo que significa que los órganos centrales carecen de competencia alguna para intervenir unilateralmente en esa materia, y esa falta de título competencial no puede subsanarse por la apelación al interés general. Si el Estado decide canalizar sus recursos financieros al fomento de programas generales o de acciones singulares de asistencia social, tiene que respetar en todo caso las competencias autonómicas exclusivas en la materia, sin limitarlas ni yuxtaponer ex nihilo una competencia estatal concurrente o paralela, y eso sólo puede lograrse, bien a través de una distribución de tales fondos del Estado conforme a módulos objetivos entre todas las CC.AA., bien a través de acuerdos o convenios singulares con aquellas CC.AA. en cuyo territorio haya de desarrollarse la acción social singular".

⁸⁹⁵ A expresión e de A. JIMENEZ BLANCO, op. cit.

⁸⁹⁶ Máis unha vez cómpre lembrar a inestabilidade dos termos que a doutrina e o TC utilizan para clasificar as diferentes castes de competencias estatais e autonómicas. De acordo con TORNOS, ALBERTI, AJA, PERULLES e FONT (no seu "Informe sobre las autonomías", Civitas, Madrid, 1988), "os distintos tipos de competencias reciben na doutrina denominacións diversas (...). En calquera caso, é máis importante o concepto ca o termo" (op. cit., páx. 45).

Xa que logo, as denominacións doutrinarias para aquela caste de competencias pertencentes tanto ao Estado como ás CC.AA., e que ambas as dúas instancias son quen de exercer indistintamente, sen partillamento de funcións, se ben con efecto excluínte - é dicir, que exercida a competencia por unha delas, a outra xa non o poderá facer sobor da mesma materia -, son ben variadas.

Trata-se daquela caste de competencias que SANTAMARIA PASTOR chama, facendo unha tipoloxía xeral das competencias administrativas que reborda, polo tanto, o eido estrito do reparto de competencias entre

xaneiro, ao dicir que:

"La competencia exclusiva en régimen de colaboración, no implica una previa diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia (...). La colaboración implica que lo que pueda realizar uno de los entes colaboradores, no lo puede hacer el otro, de manera que suus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias".

Para alén das evidentes críticas que a esta figura das competencias exclusivas en réxime de colaboración se lle poden facer - por seren unha quenda perigosa de limitación das competencias autonómicas ao abeiro das superiores disponibilidades orzamentárias do Estado, á marxe polo tanto do disposto polo bloque da constitucionalidade, amáis da inseguridade xurídica que supón para as CC.AA., ao ter que pescudar en cada caso concreto se houbo ou non un exercicio competencial equiparábel por parte do Estado, e para o cidadán, ao non poderen estar certo de a que administración acudir -, no caso dexergado pola S.TC 146/86, estas críticas agrávan-se polo feito de non contaren o Estado cuns alicerces rexos sobor dos que basear a súa competencia en materia de asistencia social, alicerces que, obviamente, tamén non lle veñen proporcionados polo art. 9.3º CE, en contraste co que ocorre en materia de denominacións de orixe, onde a doutrina TC ten amosado unha liña coerente.⁸⁹⁷

En todo caso, a máis recente S.TC 13/1992 veu en sancionar estas conclusións da S.TC 146/1986, mudando mesmo a tradicional e reiterada

o Estado e as CC.AA, "competencias alternativas" (cfr. "Fundamentos de Derecho Administrativo I", ed. CEURA, Madrid, 1988, páx. 915); as mesmas que na terminoloxía do TC español son calificadas como "competencias en régimen de colaboración" (cfr. S.TC 11/86 de 28 de xaneiro).

⁸⁹⁷ Cfr. as Ss.TC 11/86 de 28 de xaneiro e 186/88 de 17 de outubro.

conceituación xurisprudencial da potestade de gasto público. Con efecto, o fundamento xurídico 7º desta sentenza realiza unha corrección da intachábel doutrina até o de entón verquida polo TC a respecto da potestade estatal de gasto público, convertindo esta potestade nunha especie de soberanía financeira contraposta á mera autonomía financeira das CC.AA.⁸⁹⁸.

Partindo desta base, é dicir da posibilidade coa que o Estado conta para adicar fondos de seu ao cumprimento de obxectivos constitucionais - principalmente os contidos no cap. 3º, tít. I CE - por máis que a competencia concreta nas materias afectadas corresponda ás CC.AA. conforme co bloque da constitucionalidade, no propio fundamento xurídico 7º desta sentenza establece o TC un claro paralelismo entre a xa examinada competencia estatal de ordenación económica xeral, e a que podemos agora denominar competencia estatal de ordenación social, ao entender o TC que

"también las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el art. 149.1º.1ª CE, poniéndose de este modo el *spending power* estatal al servicio de una política de equilibrio social en sectores que lo necesiten, en ejecución de mandatos o de cláusulas constitucionales genéricas (art. 1.1 o art. 9.2 CE) que, aunque obligan a todos los poderes públicos, corresponde prioritariamente realizar a quien mayor capacidad de gasto tiene".

Por tanto, o TC corrixe a súa doutrina anterior relativa ao poder de gasto do Estado, e apartir dun defetuoso entendimento da cláusula constitucional de Estado social afirma na práctica un poder estatal de gasto público incondicionado materialmente. Xustificando separadamente estes asertos:

⁸⁹⁸ Cfr., fdto. xco. 7º. Vid. *supra* o capítulo relativo á potestade estatal de gasto público.

- Existe neste entendemento constitucional unha defetuososa comprensión da cláusula de Estado social dos art. 1.1ª, 9.2ª e mesmo 149.1º.1ª CE, defecto que provén dunha deficiente percepción da sistemática e economía constitucionais. Cando o art. 1.1ª CE fala de Estado, fai-no nun sentido amplo, no sentido do *Oberstaat* do federalismo xermánico, e non no sentido restritivo de "instancias centrais". Pola mesma, cando no cap. 1º, tít. I a CE compromete aos "poderes públicos" á realización e promoción dunha serie de obxectivos, non se fai un chamado indeferenciado a todos eles - ou preferente ao que mior capacidade de gasto teña - senón, entendemos, aos que resulten competentes conforme co sistema de distribución de competencias do bloque da constitucionalidade⁸⁹⁹. Esta conclusión, para nos evidente, non se ve avalada só polas razóns anteriores - en definitiva, porque remataría por baleirar de contido o sistema deseñado no bloque da constitucionalidade de distribución de competencias entre o Estado e as CC.AA. - senón tamén por consideracións de eficacia administrativa (art. 103.1ª CE) e de eficiencia e economía no gasto público (art. 31.1ª CE), consideracións que se verían certamente contraditas polas duplicidades e actuacións desharmónicas ás que levaría a solución contraria.

En definitiva, o TC opta por un dos termos onde non hai contradición: pola eficacia da acción social pública o TC sacrifica as competencias autonómicas na materia. Mais para nos é perfectamente claro que a garantía dunhas prestacións públicas mínimas para todos os cidadáns é acadábel por meio dos mecanismos

⁸⁹⁹ No mesmo sentido, LINDE PANIAGUA - cfr., "Introducción al sistema económico de la Constitución española", Valencia, 1987, pág. 13 -, para quen "a cláusula do art. 9.2ª CE, sen dúbida, crea unha ampla habilitación aos poderes públicos para a transformación política, social e económica do país, conforme ao conxunto de técnicas e ao sistema de distribución de competencias entre os poderes públicos que ten lugar no texto constitucional".

normais do Estado autonómico e, no caso de haber dificultades, estas han de resolver-se através das técnicas e instrumentos de cooperación⁹⁰⁰, non polo expediente simples da substitución do ente competente polo máis forte economicamente.

Con esta escolla, permitida pola nova conceición do poder estatal de gasto público que a S.TC 13/1992 inaugura como poder non ligado necesariamente ás competencias singulares que o Estado titule conforme co bloque da constitucionalidade, convirten-se en compartidas competencias que, segundo a Constitución e os Estatutos corresponden en exclusiva ás CC.AA., mutación que afasta á xurisprudencia constitucional do que son as "líñas de forza" marcadas pola Constitución canto á organización territorial do Estado: fundamentalmente, o principio de competencia, a necesidade de establecer e garantir ámbitos materias submetidos á competencia exclusiva das CC.AA.⁹⁰¹.

En fin, a consecuencia práctica desta doutrina constitucional é, na S.TC 13/1992 que estamos a comentar, a declaración da constitucionalidade de

⁹⁰⁰ Tal e como advirte a S.TC 105/1987, fudto. xco. 4º.

⁹⁰¹ Con todo, MEDINA GUERRERO - cfr., "Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la S.TC 13/1992", na REDC nº 35, 1992, páx. 171 e ss. - aínda ve aspectos positivos nesta nova configuración do poder de gasto do Estado. Con efecto, "un uso razoábel do "maior orzamento" central pode resultar amplamente beneficioso, especialmente naqueis casos en que o reparto constitucional de competencias, xa por obsolescencias, xa polo seu carácter defetuoso *ab initio*, mostra-se na práctica de pouco comenente aplicación". En todo caso, o propio autor reconece que isto que foi beneficioso nun sistema federal como o norteamericano - eliminando a conceición dualista do federalismo -, "pode resultar enormemente nocivo para un Estado como o noso, no que o reparto competencial artella-se dun xeito tan diferente e, sobor de todo, onde se deseñan unha Faenda autonómica de transferencia tan alonxada do sistema de concorrencia de poderes fiscais consagrado na Constitución de 1787. A súa escasísima autonomía de ingresos, coa sibseguinte dependencia case total das transferencias estatais, farían altamente vulnerábel ás nosas CC.AA. no suposto de que se aceptase un esquema próximo ao do Tribunal Supremo dos Estados Unidos. Pois bastaría ao Estado regatear recursos ao se negociar a porcentaxe de participación para que se xeneralizase unha práctica de *venda voluntaria* de competencias por parte das CC.AA."

determinadas partidas dos Orzamentos do Estado para 1988 e 1989⁹⁰² adicadas ao financiamento de programas de axudas en materia de asistencia ou servizos sociais, é dicir, a estimación como constitucionalmente posíbel da centralización dos fondos en órganos estatais e mesmo a xestión por estes dos mesmos. E isto fai-se atendendo a diversos argumentos:

- Ben porque o organismo xestor aínda non foi transferido ás CC.AA.⁹⁰³
- Ben porque se trata de programas destinados a asociacións de ámbito estatal, financiados á máis con fondos procedentes da asignación tributaria a fins de interese social prevista na Lei do IRPF e desenvolvida no RD 825/1988.⁹⁰⁴
- Ben por que se trata de programas destinados á cooperación internacional ao desenvolvemento prestada polo Estado español, sendo neste caso prevalente

⁹⁰² Vid. un comentario completo de cada unha delas en ALONSO GARCIA e CERECEDA BABE, "Sobre el poder de gasto del Estado y su manifestación en las subvenciones; en la de sanidad y asistencia social, en especial", na REDT nº 59, 1993, páx. 432 e ss.

⁹⁰³ O INSERSO, e por máis que o propio se pregunte abertamente se

"tiene algún sentido que el Estado mantenga un Ente de gestión en una materia - los Servicios Sociales - que ha sido descentralizada prácticamente por entero por la Constitución y los Estatutos de Autonomía" (fdto. xco. 12.B).

⁹⁰⁴ Programas - Transferencias a familias e institucións sen fin de lucro para o financiamento de programas de asistencia social por meio de convénios-programa - que, segundo a sentenza,

"... por su naturaleza y objetivos y por el carácter de las instituciones o entidades receptoras de las ayudas, tienen una dimensión de ámbito nacional no vinculados a una política de la acción gubernamental, lo que justifica su consignación centralizada en los Presupuestos Generales del Estado; y ello tanto por las dificultades de territorializar o regionalizar subvenciones o ayudas destinadas a fines de interés social como los regulados en el citado Real Decreto, conexos lógicamente (...) al desarrollo de programas o planes nacionales que por sus dimensiones y efectos sólo pueden realizarse en el ámbito estatal, como por la necesidad de asegurar su plena efectividad y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de los potenciales destinatarios en todo el territorio nacional. Por ello debe ser desestimada la impugnación y declarada la constitucionalidad de la partida" (fdto. xco. 14º.K.b).

a competencia exclusiva do Estado en materia de relacións internacionais⁹⁰⁵.

⁹⁰⁵ Cfr., fdo. xco. 14.K.a).

CONCLUSIONS.

1ª) CONCEITO DE FOMENTO.

O termo fomento acolle na tradición xurídica española tres significados ben diferenciábeis: como fin do Estado ou dos poderes públicos, como modo tecnicamente definido da actividade administrativa, e como competencia dos entes públicos. Esta polisemia do termo provoca problemas e imprecisións cando a linguaxe doutrinal, xurisprudencial e legal nen sempre utilizan o termo con propiedade, mesturando as súas diferentes aceicións.

Como modo da actividade administrativa, como categoría dogmática dende a que explicar a actividade incentivadora dos poderes públicos, e por máis que esta tese dominou toda unha época do Dereito Administrativo español, a significación eminentemente teleolóxica do fomento non lle permite explicar cumpridamente este ámbito da actividade administrativa, profundamente abalado polos principios derivados da CE de 1978 e polo ingreso do Estado español na Comunidade Europea. Por tanto, ubicando ao fomento no seu nicho natural dentro do conxunto de fins ou obxectivos xerais dos poderes públicos - tal é o sentido en que tal termo é usado pola CE e os Estatutos de Autonomía -, fai-se preciso ofrecer unha alternativa conceitual ao mesmo que, ao tempo que explique satisfactoriamente os problemas e retos comúns deste sector da actividade administrativa - garantía da igualdade, respecto da libre concorrência económica

e, do punto de vista territorial, respecto da autonomía dos entes subestatais -, sexa consciente das diferéncias estruturais existentes entre as figuras tradicionalmente denominadas como "de fomento".

Polo que atinxe ao fomento mirado como competencia, o fundamental é determinar se a cualificación dunha competencia como de fomento supón calquera limitación canto ás técnicas utilizábeis para o exercicio da mesma - val dicer, se estas habian ser das tradicionalmente denominadas "de fomento" -, cuestión que o a recente S.TC 90/1992 resolve negativamente. Mais é a propia xurisprudencia constitucional á que da pé a novos problemas: ao sinalar como peculiaridade das competencias de fomento fronte ás de ordenación ou reestruturación a de non estorbar ne impedir medidas análogas adoptadas por outro ente, crea unha concorrencia competencial sobor das materias nas que o Estado e as CC.AA. ostenten competencias desta natureza.

2ª. A RELACION XURIDICA SUBVENCIONAL.

O TC denomina "relación xurídica subvencional" á que se establece entre dous entes públicos con ocasión dunha subvención ou outras axudas. Dentro desta categoria xeral podemos diferenciar dous supostos diferentes:

- Relación xurídica de subvención, na que un ente é beneficiário da subvención ou axuda outorgada por outro "superior".

- Relación xurídica subvencional propriamente dita, entendendo por tal

aquela na que un ente regula e/ou xestiona as subvencións ou axudas establecidas por outro "superior".

Por tanto, cando falamos de relación xurídica subvencional, estamo-nos a referir a unha relación interadministrativa, de colaboración no primeiro suposto (o ente potencialmente destinatario é formalmente libre de aceptar ou non a subvención), de coordinación no segundo (principalmente no caso das subvencións estatais a regulación e /ou xestión das cais corresponde ás CC.AA.), por máis que neste caso a relación poida - e deba, segundo o TC - establecer-se e desenvolver-se através dun marco de cooperación, como corresponde a materias nas que dous poderes partillan competencias, que é o que por definición acontece nas materias de competencia autonómica nas que o Estado establece programas de subvencións.

Deste punto de vista é necesario facer unha análise do sistema español de relacións interadministrativas que nos forneza dos trebellos indispensábeis para o estudo da relación interadministrativa de subvención. Este sistema, de xénese xurisprudencial e agora positivado no tít. I da LPAC, parte dun principio básico, cal é o principio de colaboración ou cooperación, principio que descansa, á súa vez, en dous fundamentos: o deber de solidariedade entre os diferentes suxeitos do Estado composto, a lealdade constitucional; e, en segundo lugar, unha consideración de eficacia que, no plano territorial, atopa a súa máis requintada expresión no principio de subsidiariedade.

Partindo pois desta base, as técnicas de relación principais son a coordinación e a cooperación ou colaboración. A primeira concebímo-la como

unha competencia que a Constitución atribue a determinados entes con relación a outros "inferiores" - é dicir, de ámbito territorial máis reducido -, e que permite a aquel adoptar directrices ou planos que de condicionar, material e formalmente, o exercicio polo ente coordinado das súas competencias propias.

A cooperación, pola súa banda, é unha técnica de relación esencialmente voluntaria ou comercial que, por tanto, non pode ser imposta. Precisamente por iso, o establecemento de relacións interadministrativas de cooperación en ámbitos con comunidade de intereses ou competencias, non precisa dunha competencia específica, contrariamente ao que acontece coa coordinación. Os instrumentos de cooperación, poden ser orgánicos ou funcionais:

- De entre os funcionais, cómpre salientar a importancia e a frecuencia, especialmente no ámbito subvencional, dos convénios de colaboración, agora esquematicamente regulados na LPAC. Negando a categoría dos convénios normativos, é dicir, negando que os convénios interadministrativos poidan ser fonte de Dereito, e fóra dos convénios de contido puramente político, entendemos que aqueles que conteñan compromisos certos de actuación e, concretamente, compromisos financeiros, son plenamente xustificábeis, por aplicación da teoría xeral dos contratos - art. 3 RCE - e como, á máis, ten xa recoñecido o TS, sempre, claro está, que estes convénios sexan válidos, é dicir, reunan os requisitos xerais de validez dos actos administrativos e, singularmente, respeiten os límites derivados do principio de indisponibilidade das propias competencias que impide, cómpre entender, a disposición da titularidade, non do exercicio das mesmas.

- De entre as orgánicas, salientar ás Conferencias Sectoriais como órganos multilaterais de colaboración entre o Estado e as CC.AA., algunhas das cais, nomeadamente o Consello de Política Fiscal e Financeira das CC.AA. e a máis recente Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas, teñen singular relevancia para a relación subvencionais entre o Estado e as CC.AA.

3ª. RÉXIME XURÍDICO DAS AXUDAS PÚBLICAS.

A Lei de Orzamentos Xerais do Estado para 1991, supuxo a introdución na LXOrz. de senllos preceitos - art. 81 e 82 - que máis non constituir, pola súa perspectiva financeira, a lei xeral de subvencións que a doutrina viña reclamando, ven na mesma encher un oco longamente sentido no ordenamento xurídico español. Conteñen estes artigos un réxime xurídico xeral aplicábel ás axudas e subvencións outorgadas polo Estado ou a cargo de fondos estatais, entendendo por tais as atribucións patrimoniais dereitas a particulares ou a outros entes públicos para o desenvolvemento dunha actividade ou a realización dun fin de interese público, que desenvolve - en termos fundamentalmente correctos, poisque non fai senón recoller os caracteres dunha figura xa ben elaborada doutrinalmente - os elementos fundamentais da actividade dispensadora de axudas: órganos competentes, beneficiarios, principios do procedemento subvencional e das súas bases reguladoras e réxime de responsabilidade e sancións.

Esta normativa estatal, máis non ter carácter básico, ten sido reproducida

pola maioría das Leis financeiras autonómicas, tal como a LRFOG galega de 1992 que, en todo caso, deixa a Administración unha marxe de discrecionalidade maior que a permitida pola normativa estatal - en materia de excepcións aos principios de publicidade e concorrência na concesión das subvencións - e presenta lagoas dificilmente xustificábeis - por exemplo, non se realiza unha atribución orgánica precisa da potestade subvencional.

Canto ás subvencións locais, entendendo por tais as que poden conceder os Entes Locais, o réxime xurídico básico segue a estar contido, para aquelas CC.AA. que non teñan dictado unha normativa propia nese eido (que nos saibamos, Cataluña e Navarra) , no RSCL de 1955, art. 23 a 26. Un problema previo que esta regulación prantexa é o de cal é a normativa supletoria á contida no RSCL, habida conta da declaración de inconstitucionalidade do art. 5 LRBRIL pola S.TC 214/1989: se a estatal dos art. 81 e 82 LXOrz. ou autonómica xeral en materia de axudas. Ao noso ver, a escolla debe inclinar-se por esta última por canto, nas CC.AA. competentes, serán tamén as instancias autonómicas as que realicen o control económico financeiro das Facendas Locais. Tamén presenta dúbidas a vixencia dalgúns preceitos do RSCL, que ao noso ver hai que reputar derogados pola Constitución e a lexislación posterior, en canto reflicta principios xerais en materia de subvencións: así, principalmente, o art. 26.1ª. Non é ese o caso do principio de austeridade acertadamente recollido na RSCL - art. 23.1ª e 27º - e recollido tamén nas correspondentes regulacións autonómicas.

Dentro do réxime comunitario das axudas de Estado, o principio xeral de incompatibilidade das axudas do art. 92.1ª Tr.CEE determina unha limitación de principio para o exercicio da actividade incentivadora polos poderes públicos

estatais. Este réxime comunitario presenta en todo caso unha serie de excepcións ao principio xeral relatado, cuxa correcta interpretación é condición do axeitado exercicio daquela actividade, en especial polo que ás axudas de finalidade rexional se refire. Xunto con esta regulación material, o Dereito comunitario contén tamén unha regulación adxectiva, a do procedemento de declaración da compatibilidade das axudas outorgadas polos poderes públicos dos Estados membros, que determina para estes unha serie de obrigas que determinan o establecemento doutras tantas relacións coa Comisión da Comunidade Europea, a efectos de comunicación dos proxectos de axudas fundamentalmente, e que, no plano interno, determinan un novo ámbito de actuación conxunta entre as CC.AA. competentes e o Estado responsable do cumprimento daquelas obrigas (art. 93 CE), ordenado no Estado español através de instrumentos de colaboración orgánica - a Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas - e funcional - os Acordos acadados no seo da mesma, referido un deles expresamente ás axudas públicas.

4ª. CONSTITUCION ECONOMICA E RELACION XURIDICA SUBVENCIONAL.

A Constitución económica proxecta-se no plano da organización territorial do Estado, através dos principios de unidade de mercado, de igualdade do art. 139.1º CE e de solidariedade interterritorial.

O principio de unidade de mercado, concreción do máis xeral de unidade do espazo económico estatal, actua como limite no eido do fomento e, en xeral,

do exercicio polas CC.AA. e o Estado das súas competencias económicas, proibindo os atrancos que dificulten ou impidan a libre circulación polo territorio do Estado, dos diferentes factores de produción - mercadorias, capitais e man de obra.

Loxicamente, non é un atranco ilexítimo o que proceda do exercicio proporcionado e razoábel dunha competencia autonómica. Impón-se pois, un xuízo de proporcionalidade, a realizar polo TC, que atenderá basicamente á existencia dun "nexo causal" entre a medida en si mesma considerada, e os obxectivos - inscribíbeis dentro do ámbito competencial respectivo - a medio del procurados.

O principio de igualdade do art. 139.1º CE, debería referir-se, ao noso entender, á garantía da igualdade (formal) perante a lei de todos os cidadáns, con independencia do lugar do territorio do Estado no que se atopen e da C.A. cuxa condición política ostenten.

Nembargantes, o TC entende que este preceito asegura unha igualdade substancial, caíndo na reiteración do xa preceituado polo art. 149.1º.1ª CE, de xeito que fai referencia como aquel a unha igualdade substancial - é dicir, referida ao contido da lei -, non apenas formal - referida á súa aplicación.

Na aplicación deste principio xoga con especial forza a dialéctica existente en todo o sistema español de autonomías territoriais, entre unidade e autonomía. Xa que logo, a igualdade que este preceito proclama non vai máis aló das "posicións xurídicas básicas" (aínda por definir exactamente) ás que fai referencia

o xa citado art. 149.1º.1ª CE.

Canto ao principio de solidariedade interterritorial, xustifica unha política de redistribución territorial da renda e da riqueza, imprescindible se é que se quer construír un espazo económico unitario. Unha das súas principais manifestacións no eido do fomento económico, fai referencia á importancia que as medidas de fomento teñen como instrumentos de política económica, susceptibles de mudar as regras da libre competencia nun espazo económico unitario. De novo nos atopamos perante a necesidade dun xuízo de proporcionalidade (cando unha medida que incentive, v.gr., o traslado de empresas dunha parte a outras do territorio estatal será contraria ao devandito principio?), xuízo no que han de se valorar tamén, e é aquí onde se atopa a peculiaridade do principio de solidariedade fronte ao de unidade de mercado, se estas medidas de atracción de axentes económicos dunhas partes a outras dese espazo económico común, atopan algunha xustificación do punto de vista da equiparación de todas as partes do mesmo no tocantes ao seu desenvolvemento económico.

O que xa é máis dubidoso é que con base neste principio, que non é atributivo de competencias, e de forma unilateral, o Estado sexa quen de formular legalmente unha política rexional que marxine, tanto na súa elaboración como no seu desenvolvemento e execución, ás CC.AA. cuxas competencias se van ver necesariamente afectadas por esta opción política do Estado.

5ª. A COOPERACION LOCAL.

As subvencións estatais e autonómicas á cooperación local, nomeadamente as que se dirixen ao financiamento dos PPOS, constitúen un suposto de relación xurídica de subvención nos que un ente público é destinatario das subvencións e axudas outorgadas por outro. Polo que atinxe á regulación das subvencións estatais aos PPOS, o RD 665/1990, do 25 de maio, non constitúe unha norma de coordinación nas diferentes actuacións públicas na materia: non se prevé participación nengunha no seu sistema das CC.AA., como sería obrigado se temos en conta que son estas as competentes para coordinar as competencias das Deputacións provinciais. De feito, o que acontece é que o Estado, através desta relación directa coa Deputación, coordina as súas funcións nun grao mesmo maior que o previsto nas diferentes lexislacións autonómicas, sen que o carácter voluntario da inserción das Deputacións no Programa de Cooperación Local do Estado ou o poder de gasto deste xustifiquen suficientemente esta realidade.

Canto á cooperación local que desenvolven as CC.AA., esta segue vías perfectamente diferentes da estatal, obviando moitas veces ás Deputacións e mantendo cos Concellos ou outras EE.LL. voluntarias por elas establecidas unha relación directa. No caso galego, e diante da inoperatividade da Lei de Coordinación de Competencias das Deputacións provinciais, son precisamente os programas de axudas os únicos que poden dar certa coherencia á actuación provincial coa autonómica. Diante deste situación fai-se pois preciso reclamar o protagonismo autonómico no financiamento e coordinación dos diferentes programas de axudas ás EE.LL., conforme coa súa competencia de coordinación, e, en todo caso, e para evitar duplicidade de esforzos, unha maior integración entre as accións estatais e as autonómicas neste punto.

**6ª. A RELACION XURIDICA SUBVENCIONAL ENTRE O ESTADO E AS
COMUNIDADES AUTONOMOS.**

A) O Estabelecemento das axudas.

Neste punto, as nosas conclusións dirixen-se, en primeiro lugar, a cuestionar a propia constitucionalidade da previsión nos orzamentos do Estado, de partidas adicadas ao financiamento de actividades en sectores de competencia das CC.AA., á luz do art. 157 CE e da LOFCA, ao non ser - de acordo con estas normas - as subvencións estatais condicionadas un dos recursos que constitúen as Facendas autonómicas.

Malia non ser, por óbvias razóns prácticas, esta inconstitucionalidade alegada polas CC.AA., entendemos que o xeito máis correcto e coerente coa realidade dun Estado composto de financiar estas actividades sería - previa reforma do sistema de financiamento das CC.AA. - a integración deses fondos nos orzamentos autonómicos, de forma non condicionada, tal e coma convén a unhas administracións autónomas.

A doutrina constitucional que afirma que o Estado - e as CC.AA. - só pode establecer axudas en razón das súas competencias é correctísima, mais sería tamén esixíbel que esa mesma corrección levase ao TC ao non interpretar tan amplamente coma adoita, os títulos competenciais do Estado, co que na práctica está a a deixar sen efecto.

B. A Regulación das axudas.

Sentado polo TC que a simples decisión de contribuir ao financiamento non autoriza ao Estado a invadir competencias alleas, cómpre establecer o alcance da potestade estatal de regulación das medidas de fomento por el establecidas, a partires, cal é o suposto normal, dunha competencia estatal básica. Dacordo co TC este alcance "normal" da potestade estatal de regulación será - practicamente coincidindo co que dacordo coa LXOrz. é o contido mínimo das bases dos concursos de subvencións e axudas - o seguinte:

- a definición das actuacións protexíbeis.
- a definición das formas de protección, é dicer, clase de axudas.
- os niveis de protección establecidos para cada caste de axudas.
- a determinación dos seus posíbeis beneficiários
- as condicións e garantías esixíbeis para a concesión das ~~axudas~~
- e a previsión do volume dos fondos estatais aportados.

Polo que atinxe ao rango destas normas reguladoras, o rango de lei sería esixíbel dun duplo punto de vista:

- polo seu carácter de normas básicas, conforme á xurisprudencia do TC.

- cando se tratar de normas que conteñan planos económicos, ex art. 131 CE.

Canto ao concepto de "axudas-medida", entendemos que esta figura acocha un ilexítimo intento de de invalidar - ben que exceicionalmente - o reparto de competencias establecido polo bloque da constitucionalidade, a meio dun excesivo espallamento do concepto de bases estatais. Trata-se, á máis, dunha figura mesmo contrária ao que é a propia doutrina TC a respecto do básico, por esquecer a nota esencial do non baleiramento das competencias autonómicas.

C. Xestión das axudas.

A execución, do punto de vista competencial, abrangue a chamada potestade de administración e máis a de dictaren regulamentos internos. Porén, dependendo da calidade da competencia que se titule, a execución terá un alcance máis ou menos amplo (Cfr. Ss.Tc 1782 e 152/88).

Canto á potestade de dictaren regulamentos internos ou de organización, cabe comprender manifestacións do regulamentario alén do puramente organizativo: a posibilidade de dictar un Dereito procedimental propio - con base na competencia autonómica ex art. 149.1º.18ª CE e concordantes dos EE. de A.-, o que fai dúbida seriamente da constitucionalidade das previsións adoito contidas nas normas reguladoras estatais que suxeitan ás CC.AA. a unhas normas procedimentais determinadas.

Canto á potestade de administración, esta inclúe as funcións de **convocatória** do correspondente concurso de axudas, a **concesión** das mesmas, a **tramitación** ou **xestión** axudas onde hai que incluír o seu pagamento e liquidación, a **inspección**, a **potestade sancionadora** e a de **calificación**.

O TC establece coma regra xeral o da xestión autonómica das axudas, considerando esta xestión descentralizada como a máis acaída a un Estado de estrutura composta. Esta regra xeral ten uns presupostos e unha excepcións:

- Como **presupostos**, o previo reparto dos fondos entre as CC.AA. competentes, ben a meio de módulos obxectivos, ben a meio de convénios con cada C.A. Tamén os principios de lealdade, colaboración e cooperación, como meio de escudir os problemas técnicos e doutra índole aos que a execución autonómica pode dar lugar. As canles de realización destes principios serían, fundamentalmente, os deberes de información recíprocos e os convénios de colaboración.

- Coma **excepcións**, as que determinan a xestión centralizada das axudas, que dacordo co TC son os seguintes:

- a necesidade de garantir a plena efectividade da medida.
- a de asegurar as mesmas posibilidades de obtención e disfrute a todos os potenciais destinatarios en todo o territorio do Estado.

- a de evitar que se sobarde a contía dos fondos estatais destinados a eses programas.

Este mesmo rexime é, en principio, o aplicábel á xestión das axudas estruturais da Comunidade Europea: serán as regras internas de distribución de competencias as que sinalen ao ente competente para esta xestión (S.TC 79/1992, do 28 de maio), se ben o art. 93 CE, en canto que establece a garantía estatal para o cumprimento do dereito comunitario, pode xustificar tamén a prol das instancias estatais certas potestades excepcionais de execución.

Canto ao réxime especial ao que se submete a xestión de axudas englobadas nun plano de reconversión ou reestruturación de sectores económicos, calificada polo TC de "tarefa común" do Estado e das CC.AA. competentes, a regra xeral será a da xestión conxunta ou en réxime de responsabilidade común. Esta xestión mancomunada presupón lóxicamente que as normas estatais establezan expresamente as canles orgánicas de artellamento desta participación autonómica - o que máis as declaracións do TC nese sentido non adoita a se facer -, participación que ten de ser congruente coa - grande - medida en que estes planos condicionan a política das CC.AA. nos diferentes sectores aos que atinxen, por máis que neste punto batamos coa doutrina xurisprudencial reflectida na S.TC 146/1992, do 16 de outubro, resolutoria, precisamente, do recurso de inconstitucionalidade interposto pola Xunta da Galiza contra da LIR estatal, e na que se lexitiman todas as facultades estatais de xestión nela recollidas.

O control estatal da actividade autonómica de xestión das axudas por aquel establecidas, ten de se limitar aos instrumentos impugnatorios previstos no art.

153 CE e só con base en Convénios que non supoñan deixación ilexítima das competencias propias, poderá-se prever o establecemento de instrumentos de control máis áxeis.

D. A Pretendida competencia subvencional. Autonomia financeira autonómica e potestade estatal de gasto público.

Fronte ás pretensións dos representantes procesuais tanto do Estado coma das CC.AA., de fundar determinados programas de axudas nunha pretendida competencia subvencional derivada da potestade de gasto dos entes públicos para o acadamento de fins de interese xeral, a doutrina do TC amosou-se rexamente - que nos coñezamos, só na S.TC 76/86 se funda unha determinada actuación da CAPB na potestade de gasto - intachábel ao afirmar que a facultade de gasto público en máns do Estado non é un título competencial autónomo quen de descoñecer ou limitar as competencias que dacordo coa CE e os EE. de A. lle corresponden ás CC.AA., pechando deste xeito un perigoso vieiro de baleiramento das competencias materiais autonómicas. Ou, alomenos, iso era o que semellaba antes da S.TC 13/1992, do 6 de febreiro. Con efecto, tras desta sentenza a afirmación do carácter instrumental do poder estatal de gasto público a respecto das competencias materiais concretas tituladas polo Estado é máis problemático toda vez que este, segundo o TC, lexítima a aquel para acometer accións de incentivo dirixidas ao logro de determinados obxectivos constitucionais - da Constitución económica, do cap. 3º, Tít. I - con independencia de que o Estado non ostente, conforme co bloque da constitucionalidade, competencias específicas no sector atinxido polas axudas, configuración do poder de gasto

realizada polo TC que é máis rechamante, se cadra, de repararmos na advertencia que na mesma sentenza o Tribunal realiza acerca dos perigos da "atracción do maior orzamento".

E. A competencia estatal do art. 149.1º.13ª CE.

O art. 149.1º.13ª CE, é o preceito fundamental que habilita ao Estado para intervir en calisquer sector económico, especialmente dacordo coa xenerosa interpretación que do mesmo da o TC.

Cómpre, xa que logo, ofrecer unha interpretación do preceito que, partindo da propia doutrina constitucional verquida sobor dos conceptos xurídicos que o compoñen - bases, coordinación e planexamento económico -, leve a competencia estatal nel contida aos seus xustos termos, é dicer, á elaboración de normas básicas - preferentemente contidas en normas de rango legal e teimando na excepcionalidade do complemento executivo das mesmas -, concepto o de bases que ten coma unha das súas notas máis enxebres a do non baleiramento das competencias autonómicas, ao exercicio de medidas coordinadoras - coordinación que ten coma presuposto inescudíbel o respeito e recoñecemento das competencias dos entes coordinados, pero que, xusto é dicé-lo, presenta graves problemas para operar nas relacións entre entes autónomos -, actuacións ambas as dúas que recaen sobor dunha materia ben determinada cal é o planexamento da actividade económica xeral, concepto o de planexamento que non abeira calqueira caste de medidas de contido económico, senón só aquelas que presenten unha serie de notas ben sistematizadas pola doutrina (previsión de obxectivos e de medios para acadá-los,...).

Dende este punto de vista a interpretación conxunta - expresamente rexeitada polo TC - dos art. 131 e 149.1º.13ª CE, sería especialmente útil ao noso propósito: o procedemento e a esixencia de rango legal do art. 131 CE sería aplicábel a todas as medidas de planexamento económico, e atinxiría a todos os casos de exercicio estatal da súa competencia ex art. 149.1º.13ª CE, conforme aos principios de seguridade xurídica - para as CC.AA., pola esixencia de rango de lei - e democracia económica - os proxectos de planos económicos haberían de se elaborar no seo do non nado Consello previsto no art. 131 CE.

Canto á pretensa competencia estatal implícita de "ordenación xeral da economía", só teimar na súa inconstitucionalidade - non hai base na CE, máis ao contrario, para xustificá-la - e na súa innecesidade, por canto, coma xa apuntamos no texto as actuacións estatais - planexamentos de detalle - que coa mesma se tentan xustificar, son xa perfectamente realizábeis coa ampla interpretación que o TC ofrece do art. 149.1º.13ª.

F. A competencia estatal do art. 149.1º.1ª CE.

O art. 149.1º.1ª CE, é unha norma de garantía en mans do Estado, dirixida ao aseguramento duns estándares mínimos de igualdade substancial entre todos os cidadáns españois, con independencia da C.A. á que pertenzan.

Xa que logo, mália a súa ubicación no art. 149.1º, o seu carater de norma atributiva de competencias é problemático - tal é coma se demostra polo rol que

desenvolve na fundamentación xurídica do TC: non actúa por si só coma norma competencial, senón reforzando ou ampliando o alcance doutras.

Máis ben parece ser unha norma de carácter negativo - é dicir, dacordo con De Otto, un límite ás diversidades introducíbeis polas CC.AA. no exercicio das súas competencias normativas, polo tanto, un límite ás competencias autonómicas, ca positivo, é dicir, quen de lexitimar actuacións estatais en calisquer eido material no que entenda implicado un dereito ou deber constitucional.

G. A competencia estatal do art. 149.1º.11ª CE.

Esta competencia ten no eido do fomento unha importancia menor: actúa normalmente con carácter instrumental e complementario á contida na regra 13 do art. 149.1º - caso da S:TC 152/88 -, de xeito semellante ao que acontece coa competencia estatal sobre a Facenda Xeral do art. 149.1º.14ª CE.

H. Cultura.

A diferenza do que acontece coas demais competencias examinadas supra, a materia cultura - alén de seren un eido especialmente apto para as actuacións incentivadoras - é obxecto dun réxime de concorrencia competencial entre o Estado e as CC.AA.

En sede constitucional, nembargantes, os principais problemas que esta

competencia prantexa no eido do fomento, son cuestións de calificación, de subsunción de actuacións determinadas - nomeadamente en materia cinematográfica - sexan do Estado, sexan das CC.AA., ben na materia cultura, ben noutras máis específicas, cais espectáculos, protección da infancia, axeitada utilización do lecer..., de xeito que o xogo das regras de solución destes conflitos de calificación acuñadas polo TC - sobranceiramente, prevalencia da competencia máis específica sobre a máis xenérica -, fará que raramente sexa a competencia en materia cultural a tomada en consideración.

I. ASISTENCIA SOCIAL. A S.TC 146/86.

Eis un exemplo de incoherencia e de, seguindo o que está a se converter en regra na xurisprudencia constitucional en materia de distribución de competencias entre o Estado e as CC.AA., xustificación dunha actuación - máis non se axustar ao sistema de reparto competencial - apenas con base no seu carácter excepcional e de interese xeral.

Nun sector non económico - e polo tanto no que o Estado non conta coa competencia xeral do art. 149.1º.13ª CE - e atribuído á competencia exclusiva das CC.AA., cal é a de asistencia social, o Estado non ten máis posibilidade de intervir que a meio de convénios ou outras canles de colaboración voluntaria das CC.AA., nunca através da previsión unilateral de programas de axudas que condicionen ilexítimamente a autonomía das CC.AA. para formular unha política propia neste sector da súa competencia exclusiva.

Achamo-nos perante un defetuoso entendemento da cláusula de Estado social - art. 1.1ª, 9.2ª e cap. 3º, tít. I -, na medida en que o chamado que nestes artigos se contén aos poderes públicos hai que interpretá-lo como feito ao que materialmente resulte en cada caso competente, e non a todos indistintamente ou a quen, como sinala a S.TC 13/1992, "maior capacidade de gasto teña".

**TABOA DE SENTENCIAS DO TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL CITADAS NO TEXTO.**

S.TC 5/81 de 13 de febreiro. Recurso de inconstitucionalidade apresentado contra de vários preceitos da LO 5/80 de 10 de xuño, pola que se regula o Estatuto de Centros Docentes.

S.TC 37/81 de 16 de novembro. Recurso de inconstitucionalidade promovido polo Presidente do Goberno do Estado contra da Lei 3/81 do Parlamento basco de Centros de Contratación de Cargas en transporte terrestre de mercadorías.

S.TC 40/81 de 18 de decembro. Recurso de inconstitucionalidade promovido polo Presidente do Goberno do Estado, contra da Lei 4/81 do Parlamento basco de "designación de senadores representantes de Euskadi".

S.TC 1/82 de 28 de xaneiro. Conflitos positivos de competencias apresentados polo Goberno basco contra do RD 2869/80 de 30 de decembro, polo que se establecen as condicións e a orde de prioridade para a computabilidade dos valores de renda fixa emitidos polas CC.AA. no coeficiente de fondos públicos, e polo Avogado do Estado contra do D. 45/81 de 16 de marzo do Goberno basco, relativo ao "régime de dependencia das Caixas de Aforros da Comunidade Autónoma do País Basco".

S.TC 6/82 de 22 de febreiro. Conflitos positivos de competencias acumulados e prantexados polos Gobernos basco e catalán, referido ao funcionamento no País Basco e Cataluña da Alta Inspección do Estado en materia de ensino non universitario.

S.TC 10/82 de 23 de marzo. Recurso de inconstitucionalidade promovido polo Presidente do Goberno do Estado contra da Lei 6/81 de 19 de xuño da Generalitat de Cataluña, reguladora do Consello Asesor de RTVE en Cataluña.

S.TC 18/82 de 22 de xuño. Conflitos positivos de competencias, promovidos polo Goberno do Estado verbo do D 39/81 do Goberno basco, e polo Goberno basco contra do RD 1040/81, referidos ambos ao Rexistro de Convénios Colectivos de Traballo.

S.TC 38/82 de 22 de xuño. Conflito positivo de competencia promovido polo Avogado do Estado contra da Generalitat de Cataluña, por mor de determinados preceitos do D 189/81 de 2 de xullo do Departamento Adxunto da Presidencia da Generalitat, establecendo "normas de protocolo e cerimoniais no ámbito da Generalitat de Cataluña".

S.TC 39/82 de 30 de xuño. Conflito positivo de competencia promovido polo Goberno do Estado contra do D 108/81 de 28 de setembro do Goberno basco, de desenvolvemento do art. 15 da Lei 8/81, de Orzamentos Xerais da Comunidade Autónoma do País Basco para 1981.

S.TC 64/82 de 4 de novembro. Recurso de inconstitucionalidade promovido polo Presidente do Goberno do Estado, contra da Lei 12/81 de 24 de decembro da

Generalitat de Catalunya, que establece normas adicionais para a protección de espacios de especial interese natural, atinxidos por actividades extractivas.

S.TC 27/83 de 20 de abril. Conflito positivo de competencias promovido polo Governo do Estado contra da Generalitat de Catalunya, por mor da Circular do Departamento de Traballo da mesma, de aplicación do RD de 20 de agosto de 1981, relativo a horas extraordinarias.

S.TC 32/83 de 28 de abril. Conflictos positivos de competencias acumulados e promovidos polo Governo basco contra do RD de 27 de novembro de 1981, relativo ao Rexistro sanitario de alimentos e contra do RD de 27 de novembro de 1981, relativo á coordinación e o planexamento sanitarios.

S.TC 42/83 de 20 de maio. Conflito positivo de competencia promovido polo Consell Executiu da Generalitat de Catalunya, verbo de determinados preceitos do RD 2824/84 de 27 de novembro, relativo ao Rexistro sanitario de alimentos.

S.TC 57/83 de 28 de xuño. Conflito positivo de competencia promovido pola Generalitat de Catalunya, contra da Resolución de 27 de xaneiro de 1982, do Ministerio de Economía e Facenda, relativo á competencia da Administración do Estado para autorizar operacións de crédito ás CC.AA.

S.TC 76/83 de 5 de agosto. Recursos previo de inconstitucionalidade promovidos polo Governo e máis o Parlamento basco, o Consell Executiu da Generalitat de Catalunya e 50 deputados das Cortes Xerais, contra do texto definitivo do proxecto de LOHAPA.

S.TC 11/84 de 2 de febreiro. Conflito positivo de competencia prantexado polo Governo basco contra do do Estado, por mor do Acordo do Consello de Ministros que autoriza á Comunidade Autónoma do País Basco para emitir débeda pública por unha contía de 5.250 millóns.

S.TC 33/84 de 9 de marzo. Conflictos positivos de competencias promovidos polo Governo do Estado contra da Orde do Conselleiro de Comercio, Pesca e Turismo do Governo basco, de 7 de xuño de 1982, pola que se regulan determinadas axudas para a transformación de buques de pesca de altura e grande altura, e máis contra da Orde de 15 de xuño de 1982, do mesmo conselleiro, de regulación de axudas para a reforma e modernización da frota de baixura.

S.TC 96/84 de 19 de outubro. Conflictos positivos de competencias acumulados e promovidos polo Governo do Estado contra do Governo da Comunidade Autónoma do País Basco, por causa da Orde da Consellería de Economía e Facenda do mesmo, de 19 de xaneiro de 1982, de autorización do folleto de emisión de obrigacións por PETRONOR SA., e da súa data de emisión.

S.TC 87/85 de 16 de xullo. Recurso de inconstitucionalidade promovido polo Presidente do Governo do Estado, contra de determinados preceitos da Lei 15/83 do Parlamento de Catalunya, relativa á hixiene e control alimentarios.

S.TC 144/85 de 25 de outubro. Recurso de inconstitucionalidade presentado polo Goberno basco, contra do art. 5.ª da Lei estatal 25/82 de 30 de xullo, de agricultura de montaña.

S.TC 154/85 de 12 de novembro. Conflito positivo de competencias promovido polo Goberno do Estado, verbo do art. 2 inc. 2º do D 120/82 de 5 de outubro da Xunta da Galiza, polo que se crea o Instituto Galego de Bacharelato a Distancia.

S.TC 179/85 de 14 de decembro. Recursos de inconstitucionalidade acumulados e presentados polo Consell Executiu da Generalitat de Catalunya e máis polo Goberno basco, contra determinados artigos da Lei estatal 24/83 de 21 de decembro, de medidas urxentes para o saneamento e regulación das Facendas Locais.

S.TC 11/1986, do 28 de xaneiro. Conflito positivo de competencia presentado polo Goberno do Estado contra da Orde do 6 de abril de 1984, do Departamento de Agricultura, Gandeiría e Pesca da Generalitat de Catalunya, que modifica o Regulamento da denominación de orixe "Empordá-Costa Brava".

S.TC 29/86 de 20 de febreiro. Recursos de inconstitucionalidade acumulados e presentados pola Xunta da Galiza contra determinados preceitos do RD-L 8/83 de 30 de novembro de Reconversión e Reindustrialización, e da Lei 27/84 de 26 de xullo de Reconversión e Reindustrialización.

S.TC 76/86 de 9 de xuño. Recursos de inconstitucionalidade acumulados e presentados polo Presidente do Goberno do Estado, contra das Leis 11/83 de 22 de xullo, e 8/85 de 23 de outubro que a complementa, relativas aos dereitos profesionais pasivos do persoal que serviu á Administración Autónoma do País Basco.

S.TC 88/86 de 1 de xullo. Recursos de inconstitucionalidade acumulados e promovidos polo Presidente do Goberno do Estado e máis por D. J.Mª Ruíz Gallardón, comisionado por 54 de deputados, contra da Lei 1/83 de 18 de febreiro, do Parlamento de Catalunya, de regulación administrativa de determinadas estruturas comerciais e de vendas especiais.

S.TC 95/86 de 10 de xullo. Conflito positivo de competencias prantexado polo Consell Executiu da Generalitat de Catalunya contra do Goberno do Estado, verbo de determinados preceitos do RD 1932/83 de 22 de xuño de axudas a agricultores novos, para a melloría de explotacións familiares e da súa instalación profesional.

S.TC 96/86 de 10 de xullo. Conflito positivo de competencia promovido polo Goberno basco, contra determinados preceitos do RD 1932/83 de axudas a agricultores novos.

S.TC 137/86 de 29 de xullo. Recurso de inconstitucionalidade promovido polo Presidente do Goberno do Estado, contra da Lei basca 15/83 de 27 de xuño, de creación do Instituto Basco de Ikastolas (EIE).

S.TC 146/86 de 25 de novembro. conflitos positivos de competencia

acumulados e apresentados pola Xunta da Galiza contra do Goberno do Estado, por mor das Resolucións de 14 de setembro de 1983 e de 2 de xaneiro de 1985, de convocatória de determinadas dotacións económicas para o financiamento de programas de acción social.

S.TC 27/87 de 27 de febreiro. Recurso de inconstitucionalidade interposto por 53 senadores contra da Lei 2/83 de 4 de outubro da Generalitat valenciana, que declaraba de interese xeral para a Comunidade Autónoma de València, determinadas funcións propias das Deputacións Provinciais.

S.TC 37/87 de 26 de marzo. Recurso de inconstitucionalidade interposto por Luís Fernández-Madrid comisionado por 53 senadores, contra da Lei 8/84 de 3 de xullo, do Parlamento de Andalucía, de reforma agraria.

S.TC 87/87 de 2 de xuño. Conflito positivo de competencia promovido polo Goberno do Estado, por mor do D 495/83 e a Orde de 21 de novembro da Generalitat de Cataluña, relativas á clasificación de fitas cinematográficas e material audiovisual.

S.TC 88/87 de 2 de xuño. Conflito positivo de competencia interposto pola Generalitat de Cataluña, por mor da Orde de 28 de febreiro de 1984, do Ministerio de Transporte, Turismo e Comunicacions, referente á concesión de axudas e subvencións en materia de turismo.

S.TC 106/87 de 25 de xuño. Conflito positivo de competencia promovido polo Consell Executiu da Generalitat de Cataluña, a respecto dos art. 16.1º, 18.1º.b e 19 do RD 3304/83 de 28 de decembro, relativo á protección da cinematografía española.

S.TC 179/87 de 12 de novembro. Conflito positivo de competencia promovido polo Goberno do Estado perante a Comunidade Autónoma das Illas Baleares, en relación co D 94/83 de 22 de decembro do Consell de Goberno Balear de regulación de avais da Comunidade autónoma.

S.TC 13/88 de 4 de febreiro. Conflito positivo de competencia interposto polo Consell Executiu da Generalitat de Cataluña, o Goberno basco e o Goberno valenciano, a respecto de determinados preceitos do RD 2621/83 de 29 de setembro, de Feiras Comerciais Internacionais.

S.TC 48/88 de 22 de marzo. Recurso de inconstitucionalidade presentado polo Goberno do Estado, contra da Lei 15/85 de 1 de xullo do Parlamento de Cataluña, e da Lei 7/85 de 17 de xullo do Parlamento da Galiza, relativas ás Caixas de Aforros.

S.TC 49/88 de 22 de marzo. Recurso de inconstitucionalidade presentado pola Xunta da Galiza, o Consell Executiu da Generalitat de Cataluña e por J.Mª Ruíz Gallardón en representación de 54 deputados, contra da Lei estatal 31/85 de 2 de agosto, de regulación das normas básicas dos órganos reitores das Caixas de Aforros.

S.TC 53/88 de 24 de marzo. Conflito positivo de competencia presentado polo Goberno basco, contra de determinados preceitos da OM de Sanidade e Consumo de 19 de xuño de 1984, que regula o recoñecemento de interese sanitario para actos de

carácter científico.

S.TC 69/88 de 19 de abril. Conflito positivo de competencia presentado polo Governo do Estado, contra do D 389/83 de 15 de setembro do Consell Executiu da Generalitat de Cataluña, relativa á etiquetaxe dos produtos que se comercializan en Cataluña.

S.TC 80/88 de 28 de abril. Conflito positivo de competencia presentado polo Governo do Estado a respecto do D 101/87 de 23 de maio da Xunta da Galiza, relativo á utilización do idioma galego na etiquetaxe e publicidade dos produtos que se comercializan na Galiza.

S.TC 104/88 de 8 de xuño. Conflito positivo de competencia promovido polo Governo basco contra do do Estado, por causa dalgunhas disposicións do RD 1436/84 de 20 de xuño, encol das normas provisórias de coordinación das Administracións Penitenciárias.

S.TC 152/88 de 20 de xullo. Conflitos positivos de competencia promovidos polo Governo basco contra do do Estado, por causa das seguintes disposicións en materia de protección pública á vivenda: RD 3280/83 de 14 de setembro, O do MOPU de 27 de xaneiro de 1984, O do MEF de 27 de xaneiro de 1984, O do MOPU de 7 de marzo de 1984 e O do MOPU de 12 de abril de 1984.

Conflitos positivos de competencia presentado polo Governo do Estado perante o basco, por causa da Orde da Consellería de Política Territorial e Transportes de 11 de febreiro de 1987, que determina as áreas xeográficas homoxéneas e os módulos aplicábeis a operacións de promoción e adquisición de vivendas de protección oficial e de rehabilitación protexida.

S.TC 183/88 de 13 de outubro. recurso de inconstitucionalidade presentado polo Governo basco contra de determinados preceitos da Lei 7/84 de 31 de marzo do Fondo de Compensación Interterritorial.

S.TC 186/88 de 17 de marzo. Conflitos positivos de competencia acumulados e apresentados polo Governo basco contra do do Estado, por causa da OM de Agricultura, Pesca e Alimentación de 29 de xullo de 1983 que regula a concesión de autorizacións para o rego da viña en situacións excepcionais; do RD 275/84 de 11 de xaneiro, de reestruturación e reconversión do viñado e o RD 425/84 de 8 de febreiro, que regula o réxime de autorizacións para a plantación de viñado durante a campaña 83-84.

S.TC 201/88 de 27 de novembro. Conflito positivo de competencia promovido polo Consell Executiu da Generalitat de Cataluña, verbo da Comunicación de 15 de febreiro de 1984, do Director Xeral de Producción Agraria, dirixida á Consellería de Agricultura, Gandeiría e Pesca da Generalitat, sobor da conformidade á asignación territorial de diversos conceptos orzamentarios.

S.TC 227/88 de 29 de novembro. Recursos de inconstitucionalidade acumulados e interpostos pola Xunta da Galiza, o Consell de Governo das Illas

Baleares, o Goberno basco e o Consello de Goberno da Deputación Rexional de Cantábria, a respecto do Regulamento do Domínio Público Hidráulico, de desenvolvemento da Lei de augas; a OM do MOPU de 23 de decembro de 1986, que dicta normas complementarias sobor das autorizacións de verquimento de augas residuais, e máis o RD 650/87 de 8 de maio, que define os ámetos territoriais dos Organismos de Cunca e dos Planos Hidrográficos.

S.TC 13/89 de 26 de xaneiro. Conflito positivo de competencia interposto polo Consell Executiu da Generalitat de Catalunya, contra do Goberno do Estado por mor do RD 381/84 de 25 de xaneiro, que aproba a Regulamentación Técnico Sanitaria do Comercio Minorista de Alimentación.

S.TC 14/89 de 26 de xaneiro. Conflito positivo de competencia promovido polo Goberno do Estado contra do Consell de Govern das Illas Baleares, por mor da Resolución da Consellería de Agricultura e Pesca balear de 17 de febreiro de 1984, que establece as bases de execución para o financiamento da inmovilización de carne de porco para a campaña de 1984.

S.TC 15/89 de 26 de xaneiro. Recursos de inconstitucionalidade acumulados e promovidos polo Consell Executiu da Generalitat de Catalunya, o goberno basco e a Xunta da Galiza, contra de determinados preceitos da Lei estatal 26/84 de 19 de xullo, Xeral de Defensa dos Consumidores e Usuários.

S.TC 39/89 de 16 de febreiro. Recurso de amparo presentado por ALCONZA SA., contra da S.TS de 28 de maio de 1985.

S.TC 64/89 de 6 de abril. Recurso de inconstitucionalidade promovido pola Xunta da Galiza contra de determinados preceitos da Lei estatal 29/84 de 2 de agosto, que regula a concesión de axudas a empresas xornalísticas e axencias informativas.

S.TC 75/89 de 21 de abril. Conflitos positivos de competencia acumulados e apresentados pola Xunta da Galiza contra de catro OO.MM. de Transportes, turismos e Comunicacions de 19 de xuño de 1984 e dúas de 31 de maio de 1985 en materia de turismo.

S.TC 103/89 de 8 de xuño. Recursos de inconstitucionalidade acumulados e promovidos pola Xunta e polo Parlamento da Galiza, contra da Lei estatal 23/84 de 25 de xuño, de cultivos mariños.

S.TC 145/89 de 21 de setembro. Conflito positivo de competencia promovido pola Xunta da Galiza a respecto do RD 1552/84 de 1 de agosto, que establece o programa xeral de ordenación e melloría das explotacións gandeiras extensivas.

S.TC 188/89 de 16 de novembro. Conflito positivo de competencia promovido pola Xunta da Galiza contra do Goberno do Estado por mor do RD 1733/84, que establece medidas para o fomento do cultivo do millo.

S.TC 189/89 de 16 de novembro. Conflito positivo de competencia presentado pola Xunta da Galiza, en relación con determinados preceitos do RD 2089/84 de 14

de novembro, de desenvolvemento da Lei 29/84 de 2 de agosto, de axudas a empresas xornalísticas e axencias informativas.

S.TC 209/89 de 15 decembro. Conflito positivo de competencia promovido polo Goberno do Estado, verbo do D 22/85 de 7 de marzo do Consello de Goberno do Principado de Asturias, que aproba o Regulamento de Denominación de Orixe "Cabrales" e o seu Consello Regulador.

S.TC 46/1990, do 15 de marzo. Recursos de inconstitucionalidade acumulados apresentados polo Goberno do Estado contra das Leis canárias 14/1987, do 29 de decembro, e 6/1989, do 22 de maio.

S.TC 64/90 de 5 de abril. impugnación ao abeiro do art. 161.2º CE, interposto polo Goberno do Estado contra do art. 16 do D 151/84 de 13 de setembro da Xunta da Galiza, que establece determinadas subvencións para o traslado de industrias.

S.TC 96/90 de 24 de maio. Recursos de inconstitucionalidade acumulados e interpostos polo Parlamento e máis o Consell Executiu da Generalitat de Cataluña, a Xunta da Galiza e o Goberno basco, contra de determinados preceitos da Lei estatal 50/84 de 30 de decembro, de Orzamentos xerais do estado para 1985.

S.TC 150/90 de 4 de outubro. Recursos de inconstitucionalidade acumulados e interposto por J.Mª Ruíz Gallardón, comisionados por 54 deputados, e máis polo Defensor do Pobo, contra da Lei 15/84 de 19 de decembro da Asemblea de Madrid, do fondo de Solidariedade Municipal de Madrid.

S.TC 177/90 de 15 de novembro. Conflito positivo de competencia promovido polo Goberno do Estado contra da Xunta da Galiza, por causa do D 135/84 de 13 de setembro, de fomento do sector da construción naval na Galiza.

S.TC 178/90 de 15 de novembro. Conflito positivo de competencia promovido pola Xunta da Galiza contra da omisión polo Goberno do Estado, do RD de transferencias ou traspasos de funcións, servizos, medios materiais e financiamento das Cámaras Agrarias.

S.TC 179/90 de 15 de novembro. Conflito positivo de competencia promovido pola Xunta da Galiza, contra da omisión polo Goberno do Estado, do RD de transferencia ou traspaso de funcións, servizos, medios materiais e financiamento, en materia de investigación oceanográfica, no relativo á pesca en augas interiores, marisqueo e acuicultura.

S.TC 45/91 de 28 de febreiro. Conflitos positivo de competencia acumulados e apresentados polo Goberno basco, o Consell Executiu da Generalitat de Cataluña e máis a Xunta da Galiza, contra do RD 2164/84 de 31 de outubro, que regula acción común para o desenvolvemento integral das zonas de montaña e outras equiparábeis, en desenvolvemento da Lei 25/825 de 30 de xuño.

S.TC 100/1991 de 13 de maio. Recurso de inconstitucionalidade presentado polo Consell Executiu da Generalitat de Cataluña, contra de determinados preceitos da

Lei estatal 3/1985 de Metroloxía.

S.TC 115/1991, do 23 de maio. Conflito positivo de competencia presentado pola Generalitat de Catalunya contra de determinados preceitos da Orde de 23 de maio de 1986, do MAPA, que aproba o Regulamento Xeral Técnico de Control e Certificación de Sementes e Prantas de Viveiro.

S.TC 125/1991 de 6 de xuño. Recurso de inconstitucionalidade presentado polo Goberno do estado contra dun preceito da Lei catalana 9/1985, de Modernización da Empresa Familiar Agraria.

S.TC 136/1991 de 20 de xuño. Recurso de inconstitucionalidade presentado polo Goberno do Estado contra de determinados artigos da Lei catalana 20/1985, sobor da Prevención e Asistencia en materia de substancias que poidan xerar dependencia.

S.TC 13/1992 de 6 de febreiro. Recursos de inconstitucionalidade presentados polo Consell Executiu da Generalitat de Catalunya, contra de determinadas partidas e preceitos das Leis Xerais de Orzamentos do Estado para 1988 e 1989.

S.TC 79/1992 de 28 de febreiro. Conflitos positivos de competencia promovidos polos Gobernos basco e catalán, contra de varias disposicións do MAPA en materia de aplicación de varios Regulamentos CEE que establecían axudas con cargo ao FEOGA-Garantía a labregos e gandeiros.

S.TC 90/1992, do 11 de xuño. Recursos de inconstitucionalidade acumulados presentados polo Consell Executiu da Generalitat de Catalunya e máis polo Parlamento catalán contra de determinados preceitos da Lei estatal 13/1986, do 14 de abril, de Fomento e Coordinación Xeral da Investigación Científica e Técnica.

S.TC 91/1992, do 11 de xuño. Conflito positivo de competencias prantexado polo Consell Executiu da Generalitat de Catalunya, contra da Resolución do MAPA do 24 de xullo de 1987, que dicta normas para a utilización de sementes controladas oficialmente.

S.TC 146/1992, do 16 de outubro. Recurso de inconstitucionalidade presentado pola Xunta da Galiza contra de determinados preceitos da Lei estatal 50/1985, do 23 de decembro, de incentivos rexionais para a corrección dos desequilibrios económicos interterritoriais.

S.TC 202/1992, do 23 de novembro. Conflito positivo de competencia presentado polo Consell Executiu da Generalitat de Catalunya, contra de determinados artigos da OM de Sanidade e Consumo do 18 de febreiro de 1985, que establecen normas para a concesión de axudas a Corporacións Locais en materia de consumo.

S.TC 237/1992, do 15 de decembro. Recurso de inconstitucionalidade presentado polo Goberno basco contra de determinados preceitos da Lei 46/1985, do 27 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para 1986.

S.TC 51/1993, do 11 de febreiro. Recurso de inconstitucionalidade apresentado polo Goberno do Estado contra de determinados preceitos da Lei 1/1990, do 26 de abril de Coordinación de Policías Locais de Extremadura.

BIBLIOGRAFIA.

AGUIAR LUQUE, L.; PAREJO ALFONSO, L.; PECES BARBA, G.

- Informe sobre la propuesta de Administración Unica, *pro manuscripto*.

AJA, E. E ALBERTI, E.

- "El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas", Tecnos, Madrid, 1985.

ALBACH, J.

- "Acotaciones al Consejo Económico y Social en España", Alta Dirección nº 112, 1983.

ALBERTI ROVIRA, E.

- "Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas", ADCP nº 2, 1990.
- "Las relaciones de colaboración de los entes locales", en "Informe sobre el Gobierno local", Fundació Pi i Sunyer-MAP, Madrid, 1992.
- "Relaciones entre Administraciones públicas", en "La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Tecnos, Madrid, 1993.
- "La colaboración entre el Estado y la Generalitat de Cataluña", en Autonomies, nº 12, 1990.
- "Notas sobre el debate", en "Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas. 1989", Barcelona, 1990.
- "Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana", CEC, Madrid, 1986.
- "Leyes-medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las bases normativas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", na REDC nº 18. 1986.
- "La planificación conjunta en el federalismo cooperativo", en "Constitución y Economía en España: gobierno de la Economía y Administraciones Públicas", II Congreso Mundial Vasco, IVAP, Oñati, 1988.

ALBI, F.

- "Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales", Aguilar, Madrid, 1960.

ALCALDE HERNANDEZ, G.

- "La nueva regulación de la gestión de las ayudas y subvenciones", PGP nº 4, 1991.

ALONSO GARCIA e CERECEDA BABE.

- "Sobre el poder de gasto del Estado y su manifestación en las subvenciones; en las de Sanidad y Asistencia Social en especial", REDT nº 59, 1993.

ALONSO DE ANTONIO, J.

- "El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa", 2 vol., Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

ALVAREZ RICO, M.

- "Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas", IEAL, Madrid, 1986.

ALLENDESALAZAR CORCHO, C.

- "Las ayudas de Estado en la CEE", GJCEE, D-3, 1986.

ARIÑO ORTIZ, G.

- "La Constitución económica española. Comentario introductorio al título VII". Nos "Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978", dirigidos por O. Alzaga Villaamil, tomo X, ed. Edersa, Madrid 1985.

AYMERICH CANO, C.I.

- "Os límites ás competencias autonómicas de fomento", EGAP, Santiago de Compostela, 1992.
- "A acción de fomento da Comunidade Autónoma Galega no eido do turismo", en "Estudios sobre o Estatuto Galego", EGAP, Santiago de Compostela, 1991.
- "A S.TC 90/1992, do 11 de xuño. Fomento e coordinación xeral da investigación científica e técnica: cara a unha definición xurisprudencial do fomento", REGAP nº 3, 1992.
- "As relacións financeiras entre o Estado e as Comunidades Autónomas: dúas recentes sentencias do Tribunal Constitucional español", REGAP nº 2, 1992.

BAENA DEL ALCAZAR, M.

- "Sobre el concepto de fomento", RAP nº 54, 1967.
- "Régimen Jurídico de la intervención administrativa en la economía", Tecnos, Madrid, 1966.

BAÑO LEON, J.M.

- "Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida", INAP, Madrid, 1988.

BAÑON MARTINEZ, R.

- "Gestión y relaciones intergubernamentales", en "Administración Unica. Relatorios das Xornadas celebradas en setembro de 1992 na Escola Galega de Administración Pública", EGAP, Santiago de Compostela, 1993.

BARCELO, M.

- "Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico", Institut d'Estudis Autonòmics-Civitas, Madrid, 1991.

BARNES VAZQUEZ, J.

- "El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas", en "La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros", Consejería de Presidencia, Junta de Andalucía-Civitas, Madrid, 1993.

BASSOLS COMA, M.

- "Sistema económico y Constitución", Tecnos, Madrid, 1985.
- "La distribución de competencias ejecutivas entre las diferentes organizaciones administrativas", en AA.VV., Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991.
- "La planificación económica", en AA.VV., "El modelo económico de la

Constitución Española de 1978", vol. II, IEE, Madrid, 1981.

- "Artículo 131. La Planificación económica", en "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978", EDERSA. Madrid, 1985.

BAYONA ROCAMORA, J.

- "El derecho a legislar en el Estado autonómico", Tecnos, Madrid, 1992.

BELTRAN AGUIRRE, J.

- "El sistema de subvenciones centralizadas en el sector de la acción social y las Comunidades Autónomas. Comentario a la S.TC 13/1992, de 6 de febrero", RVAP nº 34, 1992.

- "El régimen jurídico de la acción social pública", IVAP, Oñati, 1992.

BELLAMY e CHILD.

- "Derecho de la competencia en el mercado común", Civitas, Madrid, 1992.

BERCOVITZ, A.

- "Normas sobre la competencia en el Tratado de la CEE", en "Tratado de Derecho Comunitario Europeo", vol. II, Civitas, Madrid, 1986.

BERTOLO CADENAS, J.J.

- "Réxime local en Galicia", en "Estudios sobre o Estatuto Galego", EGAP, Santiago de Compostela, 1991.

BIANCARELLI.

- "Le contrôle de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière de d'aides publiques", AJDA 1993/6.

BLASCO ESTEVE, A.

- "Las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña en materia de agricultura", en AA.VV., "Las competencias de ejecución de la Generalitat de Catalunya", IEA, 1988.

BOQUERA OLIVER, J.M.

- "Estudios sobre el acto administrativo", 8ª edición, Civitas, Madrid, 1986.

BORRAJO INIESTA, I.

- "Federalismo y unidad económica: la cláusula de comercio en la Constitución de los Estados Unidos", INAP, Madrid, 1986.

CALONGE VELAZQUEZ, A.

- "Autonomía política y unidad de mercado en la Constitución Española de 1978". Universidad de Valladolid-Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Salamanca, 1988. (Limiar de Gaspar Ariño Ortíz).

CANO MATA, A.

- "Recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de Cataluña, la Junta de Galicia y el Consejo de Gobierno del País Vasco, contra determinados preceptos de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de

Presupuestos Generales del Estado para 1985 (Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional núm. 96/1990, de 24 de mayo)", RDFHP nº 208, 1990.

CARBALLEIRA RIVERA, T.

- "El Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal", REALA nº 255-156, 1992.

- "A coordinación das Diputacións Provinciais", en "Estudios sobre o Estatuto Galego", EGAP, Santiago de Compostela, 1991.

CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L.

- "El contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el art. 149.1º.1ª CE", na REDC nº 1, 1981.

CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L. (director).

- "Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia". MAP, Madrid, 1991.

CLAVERO AREVALO, M.

- Limiar ao libro de Marqués Carbó, "Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales", Sugrñez Hnos., Tarragona, s/d.

CLIMENT BARBERA, J.

- "La cooperación estatal y autonómica a los servicios municipales", en "Tratado de Derecho Municipal", vol. I, Civitas, Madrid, 1988.

COLMEIRO, M.

- "Tratado elemental de Economía ecléctica", Imp. de D.A. Gómez Beltenebros, Madrid, 1845.

CONDE i CASTEJON e PEREZ i VELASCO.

- "Notas sobre las sentencias del Tribunal Constitucional 100/1991 y 236/1991, relativas a la metrología", Autonomies nº 15, 1992.

CRUZ VILLALON, P.

- "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales", en AA.VV., Estudios sobre la Constitución española en homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, vol. IV, Civitas, 1991.

CHEROT.

- "La discipline de les aides nationales dans la Communauté économique européenne", Revue d'économie industrielle", 1993.

DE OTTO, I.

- "Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", na RVAP nº 10, vol. 1º, 1984.

- "La ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas y su control", en AA.VV., "Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor Eduardo García de Enterría", vol. IV, Civitas, Madrid, 1991.

DE LA CUETARA, J.M.

- "Las comunicaciones marítimas en España", Secretaría de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, La Laguna, 1981.
- "Revisión de la noción española de fomento", RICA, 1979.
- "La actividad de la Administración", Tecnos, Madrid, 1985.

DE JUAN ASENJO, O.

- "La Constitución Económica Española", CEC, Madrid, 1985.

DE LA HUCHA CELADOR, F.

- "Constitución, Planificación y Ley de Presupuestos", REDF nº 46, 1985.

DE PABLOS ESCOBAR, J. e VALIÑO CASTRO, A.

- "Características y evolución del nuevo sistema de incentivos regionales en España", PGP nº 7, 1992.

DIAZ LEMA, J.

- "Subvenciones y crédito oficial en España", IEF-ICO, Madrid, 1985.

DIEZ PICAZO, L.

- "Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial", vol. I, Tecnos, Madrid, 1986.

DUE e FRIEDLANDER.

- "Análisis económico de los impuestos y del sector público", EDERSA, Madrid, 1990.

ESCRIBANO COLLADO, P.

- "El fomento del comercio interior", Universidad de Sevilla, Sevilla, 1978.

ESCUADERO, R.

- "El Consejo Económico y Social: un órgano de incierto futuro", Relaciones Laborales, xuño 1991.

FAJARDO SPINOLA, F.

- "La coordinación de las Administraciones Públicas", REALA nº 255-256, 1992.

FANLO LORAS, A.

- "Fundamentos constitucionales de la autonomía local", CEC, Madrid, 1990.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.

- "Administración imperativa y administración concertada en la vida económica", Madrid, 1987.
- Voz "Planificación económica", en NEJS, vol. XIX.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.

- Voz "Planificación", na NEJS, t. X.

FERNANDEZ FARRERES, G.

- "La subvención: concepto y régimen jurídico", IEF, Madrid, 1982.
- "De nuevo sobre el concepto de subvención", RAP, nº 113, 1985.

- "El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica", en "Organización del Estado. Comunidades Autónomas", IEF, Madrid, 1984.
- "El régimen jurídico de las ayudas estatales en la Comunidad Europea", Civitas, Madrid, 1993.
- "El control de las ayudas financieras nacionales", en "Tratado de Derecho comunitario europeo", vol. II, Civitas, Madrid, 1986.

Fernández Farreres, G.

- "El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica", en "Organización del Estado. Comunidades Autónomas", IEF, Madrid, 1984.
- "El régimen jurídico de las ayudas estatales en la Comunidad Europea", Civitas, Madrid, 1993.
- "El control de las ayudas financieras nacionales", en "Tratado de Derecho comunitario europeo", vol. II, Civitas, Madrid, 1986.

FERREIRA FERNANDEZ, F.J.

- "Aproximación ao réxime xurídico da comarca", en "Estudios sobre o Estatuto Galego", EGAP, Santiago de Compostela, 1991.

FERREIRO LAPATZA, J.J. e AGULLO AGÜERO, A.

- "Las participaciones provinciales en los ingresos del Estado", REDF nº 70, 1991.

FUENTES VEGA, S.

- "La ejecución del gasto público subvencional", PGP nº 7, 1992.

GAMERO CASADO, J.

- "La estructura orgánica de las Comunidades Autónomas en relación con la ejecución del Derecho Comunitario", en "La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros", Consejería de Presidencia, Junta de Andalucía-Civitas, Madrid, 1993.

GARCIA HERRERA, M.

- "Autonomía y Economía", en Ekonomiaz nº 19, 1991.

GARCIA PEREZ, M.

- "La utilización del dominio público marítimo terrestre", tese de doutoramento inédita, A Coruña, 1993.

GARCIA DE ENTERRIA, E.

- "La ejecución autonómica de la legislación del Estado", en "Estudios sobre autonomías territoriales", Civitas, Madrid, 1985.

GARCIA DE ENTERRIA, E.

- "La Administración española", Alianza Editorial, Madrid, 1985.

GARCIA DE ENTERRIA, E. e FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.

- "Curso de Derecho Administrativo", vol. I(ed. de 1988) e II(ed. de 1991), Civitas, Madrid.

GARCIA TORRES, J.

- "La ordenación general de la economía: título sustantivo de competencia estatal", na REDC. nº 17, 1986.

GARCIA ANTONIO, A. e POLO BENITO, J.C.

- "El programa de cooperación económica local del Estado (CEL)", PGP nº 8, 1992.

GARRIDO FALLA, F.

- "La posición constitucional de la Administración Pública", en "La Administración en la Constitución", CEC, Madrid, 1980.
- "Tratado de Derecho Administrativo", vol. II. ed. Tecnos, Madrid, 1988.

GARRIGUES, A.

- "El Consejo Económico y Social: problemas y alternativas", en Boletín del Círculo de Empresarios nº 43, 1988.

GOMEZ PUENTE, G.

- "El alcance objetivo de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal", La Ley, 21 de abril de 1993.

GOMEZ BARAHONA, A.

- "La planificación económica regional. Un análisis jurídico", IEF, Madrid, 1991.
- "La legislación sobre incentivos económicos regionales", REALA nº 255-256, 1992.

GOMEZ FERRER-MORANT, R.

- "Facultades correspondientes a la competencia de ejecución", en AA.VV., "Las competencias de ejecución de la Generalitat de Catalunya", IEA, Barcelona, 1988.
- "La relación entre Leyes: jerarquía, competencia y función constitucional", RAP nº 113, 1986.

GONZALEZ GOMEZ, A.

- "Ayudas de Estado en las Comunidades Europeas", PGP nº 2, 1991.

GONZALEZ NAVARRO, F.

- Comentario ao Título I da LPAC, en "Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Civitas, Madrid, 1993.
- "Organizaciones para la cooperación de la Administración del Estado con la local", en "organización del Estado. Administración Local", IEF, Madrid, 1985.
- "Derecho Administrativo Español", vol. I, EUNSA, Pamplona, 1987.

GONZALEZ ENCINAR, J.J.

- "El Estado federal asimétrico y el fin del Estado", en "El Estado de las Autonomías", Estudi General de Lleida-Tecnos, Madrid, 1991.

GONZALEZ DE LA ALEJA, J.

- "Notas a propósito de la Ley 21/1991, por la que se crea el Consejo Económico y Social", Revista Jurídica de Castilla-La Mancha nº 14, 1992.

GUAITA MARTORELL, A.

- "El Ministerio de Fomento. 1832-1931", IEAL, Madrid, 1984.
- "Derecho Administrativo Especial", vol. II, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1962.

HERRERA MOLINA, P.M.

- "Hacienda general y autonomía financiera", REDF nº 56, 1986.

JAUREGI BERERCIARTU, G.

- "Las Comunidades Autónomas y las Relaciones internacionales", IVAP, Oñati, 1986.

JIMENEZ BLANCO, A.

- "La distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en AA.VV., "Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas", IEE, Madrid, 1988.
- "De las Administraciones Públicas y sus relaciones", en "Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Carpieri, Madrid, 1993.
- "Relaciones interadministrativas de supervisión y control", En "Tratado de Derecho Municipal", t. I, Civitas, Madrid, 1988.

JORDANA DE POZAS, L.

- "Ensayo sobre una teoría del fomento en el Derecho Administrativo", REP nº 48, 1949.
- "El problema de los fines de la actividad administrativa", RAP nº 4, 1951.

LAFUENTE BENACHES, M.

- "Régimen jurídico de las subvenciones estatales en la Ley de Presupuestos 31/1990, de 27 de diciembre", RVAP nº 30, 1991.

LAGUNA DE PAZ, J.C.

- "Las empresas públicas de promoción económicas regional como instrumento de gestión de ayudas". Montecorvo, Madrid, 1991.

LASAGABASTER HERRARTE, I.

- "Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico", IVAP-Civitas, Madrid, 1991.
- "El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico", IVAP, Oñati, 1986.
- "Planificación y ordenación de la economía: títulos competenciales y problemas específicos", en "Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco", vol. II, IVAP, Oñati, 1991.

LEGUINA VILLA, J.

- Limiar á edición da Lei de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común, Tecnos, Madrid, 1993.
- "Escritos sobre autonomías territoriales", Tecnos, Madrid, 1984.

LERCHE, P.

- "Las competencias ejecutivas de los länder alemanes", en AA.VV., "Las

competencias ejecutivas de la Generalitat de Catalunya", IEA, 1988.

LINDE PANIAGUA, E.

- "Introducción al sistema económico de la Constitución Española", València, 1987.

LOPEZ PELLICER, J.A.

- "Lecciones de Derecho Administrativo", vol. II, PPU, Murcia, 1989.

LOPEZ GUERRA, L.

- "Conflictos competenciales e interés general", RCEC nº 1, 1988.

LOPEZ CALERA, N.

- "Yo, el Estado", ed. Trotta, València, 1992.

LORENZO JIMENEZ, J.

- "Comunidades Autónomas y FEOGA-Garantía (Reflexiones sobre la sentencia del tribunal Constitucional 79/92, de 28 de mayo)", RVAP nº 35, 1993.

LOZANO SERRANO, C.

- "Las subvenciones del Estado a los Municipios", IEAL, Madrid, 1981.

LLISET BORRELL, F.

- "La coordinación autonómica de los Planes Provinciales de Obras y Servicios (S.TSJC de 4 de julio de 1991)", REDA nº 75, 1992.

MALARET i GARCIA, E.

- "Algunas consideraciones en torno a la S.TC 29/86". RAP nº 111, 1986.

- "Aplicación de las previsiones constitucionales y estatutarias en materia de competencias económicas", en AA.VV., Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991.

- "Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial". Civitas-IEA, Barcelona, 1991.

MAP.

- "El Estado de las Autonomías", MAP, Madrid, 1993.

MARTIN MATEO, R.

- "Derecho Público de la Economía". Ed. CEURA, Madrid, 1985.

MARTIN REBOLLO e PANTALEON PRIETO, J.

- "Exigibilidad de los convenios interadministrativos y consecuencias patrimoniales de su incumplimiento", en "Estudios Jurídicos en memoria de Luís Mateo Rodríguez", Universidad de Cantabria, Santander, 1993.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, L.

- "La configuración jurídica de la Administración Pública y el concepto de Daseinsvorsorge", RAP nº 38, 1962.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S.

- "Derecho Administrativo Económico", La Ley, Madrid, 1988 (vol. I) e 1991 (vol. II).
- "Sobre la tramitación de las concesiones de aguas públicas", en "Aguas públicas y obras hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos", Tecnos, Madrid, 1966.

MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.

- "Subvenciones e igualdad", na REDA nº 65, xaneiro-marzo 1990.
- "La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas", en Estudios Homenaje al Prof. Villar Palasí. Ed. Civitas, Madrid, 1988.
- "La ayuda estatal a las empresas en el Derecho comunitario europeo", *pro manuscrito*.
- "La disciplina comunitaria llega al sector del automóvil", Noticias/CEE, 1991.
- "Los poderes de ordenación económica del Principado de Asturias", Oviedo, 1982.

MASSE, P.

- "El plan o el antiazar". Trad. española do orixinal francés na ed. Labor, Barcelona, 1966.

MEDINA GUERRERO, M.

- "Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones sobre la S.TC 13/1992", REDC nº 35, 1992.
- "La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas", na REDC nº 30, 1990.

MEILAN GIL, J.L.

- "La ordenación jurídica de las autonomías", Tecnos, Madrid, 1988.
- "La funcionalidad del territorio de las Comunidades Autónomas", na REALA nº 226, abril-xuño de 1985.
- "La distinción entre norma y acto administrativo". INAP, Madrid, 1967.
- "Autonomías y descentralización local", REALA nº 243, 1989.
- "La Ley de Costas y las competencias de las Comunidades Autónomas", en "Ley de Costas. Legislación y Jurisprudencia Constitucional", MOPT-EGAP, Santiago de Compostela, 1992.
- "La distinción entre norma y acto administrativo", ENAP, Madrid, 1967.
- "La articulación de los ordenamientos estatal y autonómico", en "Organización del Estado. Administración local", IEF, Madrid, 1985.
- "Influencia de la planificación del desarrollo en la Administración Pública. Un programa de reformas", DA nº 100, 1966.

MEILAN GIL, J.L. e RODRIGUEZ ARANA, J.

- "O Dereito estatutario galego", Parlamento de Galicia, Santiago de Compostela, 1987.

MEJIAS GOMEZ, J.

- "El Consejo Económico y Social", Actualidad Financiera nº 48, 1992.

MELLADO MANZANO, M.

- "Derecho Comunitario Europeo y Desarrollo Regional", Dykinson, Madrid, 1989.

MENEDEZ REXACH, A.

- "Los convenios entre Comunidades Autónomas", IEAL, Madrid, 1982.

MENENDEZ, P.

- "Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial", Universidad Complutense-Civitas, Madrid, 1993.

MOLAS RIBALTA, J.

- "De la Junta de Comercio al Ministerio de Fomento", en "Actas del IV Symposium de Historia de la Administración", INAP, Madrid, 1983.

MONREAL FERRER, A.

- "Potestad estatal de gasto y distribución de competencias", RVAP nº 33, 1992.

- "La nación y los Estados en el federalismo norteamericano. La interpretación judicial de las subvenciones federales". PPU, Barcelona, 1990.

MORATA TIERRA, F.

- "Planificación de la actividad económica", en "Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña", Generalitat de Cataluña, Barcelona, 1990.

MORELL OCAÑA, L.

- "La competencia de fomento de las Diputaciones Provinciales", en "La Provincia en el sistema constitucional", Deputació de Barcelona - Civitas, Madrid, 1991.

MUGICA, R.; LARBURU, M.A. e TRUAN, A.

- "El Territorio", en AA.VV., "Primeras Jornadas de estudio sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco", IVAP, Oñati, 1983.

MUÑOZ MACHADO, S.

- "La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea", en "Tratado de Derecho comunitario europeo", vol. I, Civitas, Madrid, 1986.

- "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", vol. I e II, Civitas, Madrid, 1982.

- "Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas. Apuntes jurídicos de la ordenación del sistema económico en la Constitución Española de 1978", en AA.VV., "La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución Española", IEE, Madrid, 1980.

NEBRERA, M.

- "El art. 149.1º.1ª CE en la consideración del Tribunal Constitucional", en AA.VV., "El Estado de las Autonomías", Tecnos-Estudi General de Lleida, Madrid, 1991.

NIETO, A.

- "Cooperación y asistencia", en "La Provincia en el sistema constitucional", Deputació de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991.

- "Derecho Administrativo Sancionador", Tecnos, Madrid, 1993.

OJEDA MARTIN, J.

- "El ámbito de la autonomía financiera en las provincias y municipios", REALA nº 255-

256, 1992.

ORLANDO, G.

- "Contributo allo studio del cordinamento amministrativo", Giuffré, Milano, 1974.

ORTEGA ALVAREZ, L.

- "El art. 93 de la Constitución como título estatal concurrente para los supuestos de incumplimiento autonómico de obligaciones comunitarias", REDA nº 55, 1987.

ORTEGA ALVAREZ, L.

- "El régimen competencial de las competencias locales", INAP, Madrid, 1988.
- "El Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña y la garantía de la autonomía provincial", Diputació de Barcelona-Civitas, Madrid, 1992.

PAREJO ALFONSO, L.

- "Las relaciones interadministrativas en el régimen local", en "Organización del Estado. Administración Local", IEF, Madrid, 1985.
- "Situación y perspectivas del Estado autonómico: el papel central de la política económica", en PEE nº 35, 1988.
- "Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa", Civitas, Madrid, 1983.
- "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública", en DA nº 218-219, 1989.

PEMAN GAVIN, J.

- "Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales", PUUZ-Civitas, Madrid, 1992.

PEÑUELAS i REXACH, LI.

- "Facultad de gasto del Gobierno central, actividad de fomento y bases de la planificación de la actividad económica", REDF nº 72, 1991.

PEREZ CALVO, A.

- "Actuaciones de cooperación y coordinació entre el Estado y las Comunidades Autónomas", REALA nº 235-236, 1987.

PEREZ CALVO, A. (coord.).

- "Normativa básica en el ordenamiento jurídico español", INAP, Madrid, 1990.

PEREZ GONZALEZ, M. e PUEYO LOSA, J.

- "Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional", en "VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional: Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional", Santiago de Compostela, 1982.

PEREZ TREMP, P.

- "Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea", Ministerio de Justicia, Madrid, 1987.

RECASSENS CALVO, J.

- "Los límites constitucionales de la actividad estatal de fomento en sectores de

competencia de las Comunidades Autónomas", na REALA nº 245, 1988.

PULIDO QUECEDO, M.

- "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de competencias económicas", RVAP nº 18, 1987.

RAMIREZ GOMEZ, S.

- "La actividad financiera de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", REDF nº 66, 1990.

RIVERO YSERN, A.

- "Las relaciones interadministrativas", RAP nº 80, 1976.

ROBERTI.

- "Le contrôle de la Commission des Communautés européennes sur les aides nationales", AJDA, 1993/6.

RODRIGUEZ CURIEL, J.W.

- "Ayudas de Estado a empresas públicas", MIE, Madrid, 1989.

- "Jurisprudencia sobre legitimación activa para el recurso de anulación en materia de ayudas de Estado (Tratado CEE)", GJCEE, B-86, 1993.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.

- "La caducidad en el Derecho administrativo español", Montecorvo, Madrid, 1993.

RUIZ ROBLEDO, A.

- "Sobre la naturaleza jurídica de los convenios entre Comunidades Autónomas", en "El Estado de las Autonomías", Estudi General de Lleida-Tecnos, Madrid, 1991.

SAENZ DE BURUAGA, E.

- "La planificación nacional y regional en la España de las Autonomías", Estudios Regionales nº 13, 1985.

SAINZ MORENO, F.

- "El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en AA.VV., "Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas", IEE, Madrid, 1988.

SALAS HERNANDEZ, J.

- "El tema de las competencias. Instrumentación de las relaciones entre el Estado y las Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial", en "Organización administrativa y descentralización política", vol. II, Alfaguara, Madrid, 1973.

SANCHEZ MORON, M.

- "Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas", Tecnos, Madrid, 1990.

- "Participación, neocorporativismo y administración económica", en "Estudios sobre la Constitución española de 1978 en Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría", Civitas, Madrid, 1991.

SANCHEZ BLANCO, A.

- "El sistema económico de la Constitución española (Participación onstitucional de las Autonomías territoriales y dinámica social de la economía), Universidad de Málaga-Civitas, Madrid, 1992.

SANTAMARIA PASTOR, J.A.

- "Fundamentos de Derecho Administrativo", vol. I, CEURA, Madrid, 1988.

SANTOLAYA MACHETTI, P.

- "Descentralización y cooperación", IEAL, Madrid, 1984.
- "Relaciones entre las Administraciones Públicas", en "Administraciones Públicas y ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)", Praxis, Barcelona, 1993.

SANZ LARRUGA, F.J.

- "El procedimiento administrativo de apremio", La Ley, Madrid, 1990.

SILVA SANCHEZ, M.J.

- "La Generalidad, Administración ordinaria del Estado en Cataluña. Una hipótesis constitucional", en "Administración Unica. Relatorios das Xornadas celebradas en setembro de 1992 na Escola Galega de Administración Pública", EGAP, Santiago de Compostela, 1993.

SORIANO, E.

- "Comunidades Autónomas y Comunidad Europea", Tecnos, Madrid, 1990.
- "Comunidades Autónomas y Comunidad Europea: primeros pasos en la dirección correcta", REDA nº 69, 1991.

SUAY RINCON, J.

- "La competencia de coordinación", en "La Provincia en el sistema constitucional", Diputació de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991.

TAMAMES, R.

- "¿Qué es la planificación democrática?", ed. La Goya Ciencia, Barcelona, 1976.
- "La planificación económica en una sociedad democrática", no xornal "El País" dos días 7,8 e 9 de agosto de 1980.

TENA PIAZUELO, V.M.

- "Incidencia de la técnica subvencional en el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica y en le concepto de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas", REDA nº 77, 1993.

TORNOS MAS, J.

- "Relaciones entre el poder central y las Comunidades Autónomas", en AA.VV., "Informe sobre las autonomías", Civitas, Madrid, 1988.
- "La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía", na REDA nº 21, 1979.
- "Ordenación constitucional del comercio", en AA.VV., Estudios sobre la Constitución

Española en homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, vol. V, Civitas, Madrid, 1991.

- "El proceso de distribución de competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica", na REDA nº 29, 1981.

TORNOS MAS, J.; PERULLES, A.; FONT, T.; ALBERTI, E.; AJA, E.

- "Informe sobre las autonomías", Civitas, Madrid, 1988.

TORNOS MAS, J. e CRUZ VILLALON, P.

- "Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas. Perspectivas de futuro", RAAP nº 12, 1992.

TRUEBA JAINAGA, J.I.; GARCIA PERROTE, F. e TOME ROBLA, B.

- "Planes Provinciales", IEAL, Madrid, 1978.

TRUEBA JAINAGA, J.I.

- "Análisis de los Planes Provinciales de Obras y Servicios", IEAL, Madrid, 1980.

TUDELA ARANDA, M.

- "Aproximación a la caracterización jurisprudencial del art. 149.1º.1ª de la Constitución Española", en AA.VV., Estudios sobre la Constitución Española en homenaje a Eduardo García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991.

URETA, J.C.

- "El poder de gasto de las Comunidades Autónomas: elementos que lo componen y modalidades de control en el Estado de las Autonomías", RAP nº 97, 1982.

UTRILLA DE LA HOZ, A.

- "Una nota sobre la regulación normativa de los incentivos regionales", na REDFyT nº 195-196.

VILLAR PALASI, J.L.

- "Derecho Administrativo. Introducción y teoría de las normas", Universidad de Madrid, Madrid, 1968.

- "Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político", RAP nº 14, 1954.

- "La intervención administrativa en la industria", IEP, Madrid, 1964.

VILLAR EZCURRA, J. L.

- "La protección pública a la vivienda", Ed. Montecorvo, Madrid, 1980.

VIVER I PI SUNYER, C.

- "Materias competenciales y Tribunal Constitucional", Ariel, Barcelona, 1989.

UNIVERSIDADE DA CORUÑA
Servicio de Bibliotecas



1700744171